



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP.411.003.01.2016
I/16/002/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/16/002/KAP – Udzielanie pomocy konsularnej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	Monika Sarnico, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KAP/74/2016 z 8 listopada 2016 r. Ewa Przychodaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KAP/73/2016 z 8 listopada 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Witold Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych od 16 listopada 2015 r. ¹ Poprzednio Ministrem Spraw Zagranicznych był Grzegorz Schetyna ² . (dowód: akta kontroli str. 23-24)
<i>Zakres przedmiotowy</i>	1. Wywiązywanie się z obowiązków nadzoru w zakresie realizacji przez konsulaty zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu Odyseusz. 2. Prawdliwość i skuteczność działań dotyczących egzekwowania zwrotów pomocy finansowej. 3. Załatwianie skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2015 r. do 9 grudnia 2016 r. ³ Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: • Minister SZ – Minister Spraw Zagranicznych; • MSZ lub Ministerstwo – Ministerstwo Spraw Zagranicznych; • NIK – Najwyższa Izba Kontroli; • DK – Departament Konsularny w MSZ; • BF – Biuro Finansów w MSZ; • BAK – Biuro Kontroli i Audytu w MSZ; • BDG – Biuro Dyrektora Generalnego w MSZ; • WK – Wydział Księgowości w BF;

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 806).

³ W koniecznych przypadkach badaniami zostały objęte zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, a mające związek z przedmiotem kontroli.

- **Referat** – Referat ds. Windykacji w WK;
- **KG** – Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej;
- **RP** – Rzeczpospolita Polska;
- **ustawa Fk** – ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej⁴;
- **ustawa Pk** – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne⁵;
- **Kpa** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶;
- **ufp** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷;
- **ustawa OP** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸;
- **ustawa o rachunkowości** – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹;
- **ustawa o postępowaniu egzekucyjnym** – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰;
- **rozporządzenie Ministra SZ z 18 grudnia 2015 r.** – rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej¹¹;
- **pomoc konsularna** – pomoc finansowa udzielana obywatelowi polskiemu na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do RP i inne niż pomoc finansowa działania konsula na rzecz obywatela polskiego przebywającego za granicą oraz udzielanie zapomóg¹²;
- **pomoc finansowa** – pomoc finansowa udzielana przez konsula obywatelowi polskiemu na powrót do RP na podstawie ustawy Fk i Pk, pojęcie to odnosi się również do pomocy udzielanej do października 2002 r. na podstawie umowy o pożyczkę¹³;
- **portal Odyseusz, Portal** – należący do MSZ portal internetowy umożliwiający obywatelom polskim zarejestrowanie się w systemie w przypadku podróży lub dłuższego pobytu za granicą. Portal służy do szybkiego informowania Polaków przebywających za granicą o ważnych dla nich zagadnieniach związanych z miejscem aktualnego pobytu oraz ułatwia udzielenie pomocy w nagłych wypadkach¹⁴;
- **księgi rachunkowe** – księgi rachunkowe dysponenta części 45 budżetu państwa;
- **Oświadczenie** – Oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania przesyłane do zobowiązanego w związku ze złożeniem przez niego wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania z tytułu pomocy finansowej.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 389, ze zm. Uchylona z dniem 1 listopada 2015 r.

⁵ Dz. U. poz. 1274, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

¹¹ Dz. U. poz. 2238.

¹² Definicja przyjęta przez NIK na potrzeby kontroli.

¹³ W dniu 2 października 2002 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu (Dz. U. z 2002 r. Nr 151, poz. 1262).

¹⁴ <http://www.odyseusz.msz.gov.pl/>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁵ wypełnianie przez Ministra SZ obowiązków związanych z nadzorem nad realizacją zadań dotyczących udzielania przez konsulów pomocy obywatelom polskim za granicą.

W planie finansowym MSZ zapewniono środki finansowe na realizację zadań związanych z pomocą konsularną, w tym na pomoc finansową na powrót do RP. DK przekazywał konsulom materiały informacyjne, interpretacje i opinie w celu jednolitego stosowania obowiązujących przepisów w zakresie pomocy konsularnej i wyeliminowania błędów w wydawanych decyzjach. W MSZ przyjęto i przekazano do placówek procedury dotyczące sposobów działania w sytuacjach nadzwyczajnych. Wdrożono też narzędzia informatyczne służące do ostrzegania i informowania obywateli polskich o warunkach panujących za granicą i możliwych zagrożeniach związanych z podróżą oraz wspierające udzielanie pomocy w sytuacjach zagrożenia (portal Odyseusz, przewodnik *Polak za granicą* i jego mobilna wersja w postaci aplikacji *iPolak*). W ramach nadzoru Ministerstwo przeprowadzało kontrole i wizytacje w placówkach zagranicznych, których zakres obejmował między innymi udzielanie pomocy konsularnej.

Wpływające do Ministerstwa skargi dotyczące udzielania opieki i pomocy konsularnej zostały załatwione w terminie, a o sposobie ich załatwienia zawiadomiono skarżących.

NIK natomiast negatywnie ocenia działania Ministra SZ w zakresie nadzoru nad egzekwowaniem zwrotów udzielonej pomocy finansowej ze względu na skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości. W ocenie NIK, w Ministerstwie nie zapewniono warunków umożliwiających skuteczną windykację należności z tytułu pomocy finansowej udzielonej przez konsulów, skutkiem czego stan należności z tego tytułu na 31 października wynosił niemal dziewięć mln zł. Badane decyzje dotyczące umarzania i udzielania ulg w spłacie należności były obarczone wadami prawnymi. W Ministerstwie nie zapewniono rzetelności ksiąg rachunkowych i wiarygodności sporządzonych na ich podstawie sprawozdań budżetowych w zakresie należności z tytułu pomocy finansowej.

Jednocześnie NIK zauważa, że skala stwierdzonych nieprawidłowości wynikała nie tylko z niewłaściwych działań prowadzonych w okresie objętym kontrolą, ale była skutkiem zaniedbań, do których doszło w latach wcześniejszych. W okresie objętym kontrolą BF MSZ zintensyfikowało działania w celu wyegzekwowania od dłużników należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej. Potwierdzają to m.in. dane dotyczące liczby wysłanych w latach 2015-2016 tytułów wykonawczych, stosowanych w egzekucji należności pieniężnych¹⁶ (4 916). Wzrosła również liczba wniosków skierowanych do komorników o wszczęcie egzekucji (w latach 2008-2013 wahała się od 23 do 87, natomiast w latach 2015-2016 (listopad) wysłano łącznie 1 181 wniosków). Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku części stwierdzonych nieprawidłowości, MSZ podjęło działania naprawcze jeszcze w trakcie kontroli NIK.

Nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niepodejmowaniu bądź przewlekłym prowadzeniu działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej (39 spraw);

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

¹⁶ Tytuł wykonawczy wystawiany na podstawie art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym. W latach 2008-2013 nie wystawiano tytułów wykonawczych, a w 2014 r. wystawiono ich 71.

- pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosków dłużników o rozłożenie na raty lub umorzenie zobowiązań z tytułu udzielonej pomocy finansowej (trzy sprawy). Było to niezgodne z art. 35 § 1 Kpa albo z art. 139 § 1 ustawy OP¹⁷;
- opieszalym rozpatrywaniu wniosków o umorzenie i rozłożenie na raty spłaty należności wynoszącym nawet do 141 dni oraz nieinformowaniu wnioskodawców o konieczności przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku (14 spraw). Było to niezgodne z art. 35 § 1 w zw. z 35 § 3 Kpa albo z art. 139 § 1 ustawy OP;
- załatwieniu sprawy niezgodnie z żądaniem wnioskodawcy (siedem spraw). Było to niezgodne z art. 104 § 2 Kpa albo z art. 165 § 1 ustawy OP;
- nienaliczeniu opłaty prolongacyjnej w decyzjach dotyczących rozłożenia płatności należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej na raty (14 spraw) oraz w jednej decyzji o odroczeniu płatności. Było to niezgodne z art. 57 § 1 ustawy OP;
- niepoinformowaniu dłużników o kosztach związanych z wystawieniem upomnienia (dziewięć spraw). Było to działanie nierzetelne;
- ujęciu zdarzeń gospodarczych dotyczących pomocy finansowej w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (16 spraw). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- nierzetelnym naliczeniu i zaewidencjonowaniu w księgach rachunkowych odsetek od należności z tytułu pomocy finansowej (20 należności). Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości;
- naliczeniu odsetek od należności do dnia wydania decyzji w sprawie rozłożenia na raty, zamiast do dnia wpływu do MSZ wniosków o udzielenie ulgi w spłacie (sześć spraw). Było to niezgodne z § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach¹⁸;
- nieprzypisaniu dłużnikom w księgach rachunkowych kosztów z tytułu zastępstwa procesowego zasądzonych przez sąd w nakazach zapłaty w sprawach, w których wydano decyzje o umorzeniu należności (10 spraw). Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości;
- nieujęciu w ewidencji księgowej kosztów upomnienia w sprawach dotyczących rozłożenia spłaty należności na raty (pięć decyzji). Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości;
- nieprawidłowym naliczeniu odsetek w decyzjach o rozłożeniu spłaty należności na raty, polegającym na naliczeniu odsetek ustawowych, zamiast podatkowych, pomimo że decyzje wydano w trybie przepisów ustawy OP (dwie decyzje). Było to niezgodne z art. 53 § 1 ustawy OP.

W ocenie NIK przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były m.in.:

- brak funkcjonalności narzędzia informatycznego, pozwalającej na monitorowanie rozrachunków z dłużnikami, wspierającej obsługę windykacji oraz efektywne i skuteczne zarządzanie procesem windykacyjnym;
- niski stan zatrudnienia kadr wyspecjalizowanych w prowadzeniu windykacji i jego niedostosowanie do skali zadań związanych z egzekwowaniem należności z tytułu pomocy finansowej oraz ewidencjonowaniem operacji księgowych, wynikających z wydanych decyzji;
- duża liczba zaległych spraw, których kumulacja, przy jednoczesnym realizowaniu bieżących zadań, zdaniem NIK wpłynęła na terminowość i prawidłowość prowadzonych działań.

¹⁷ Zbadana próba obejmowała decyzje wydane na podstawie przepisów: ufp (pomoc finansowa udzielona przez konsulów na podstawie umowy o pożyczkę) i ustawy OP (pomoc finansowa udzielona w drodze decyzji wydanych przez konsulów).

¹⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 165, poz. 1373, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wywiązywanie się z obowiązków nadzoru w zakresie realizacji przez konsulaty zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu Odyseusz

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 40 regulaminu organizacyjnego MSZ¹⁹, zadania w zakresie nadzoru nad udzielaniem pomocy konsularnej, należały do właściwości Departamentu Konsularnego.

1. Środki finansowe na pomoc konsularną, zarówno na 2015 r., jak i na 2016 r., zaplanowano w rozdziale 85330 – *Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą*, w kwocie 1 843,0 tys. zł²⁰ (w tym w § 3110 *Świadczenia społeczne* – 1 243,0 tys. zł oraz w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* – 600,0 tys. zł²¹).

W 2015 r., na podstawie decyzji Ministra SZ, dokonano przesunięć w ramach rozdziału 85330 skutkujących zwiększeniem planu wydatków w § 3110 (placówki) o 167,0 tys. zł (o 13,4%). Zmiany te spowodowane były m.in. sfinansowaniem kosztów ewakuacji obywateli RP z Jemenu oraz zmianą kursu walut. Na podstawie decyzji Ministra Finansów zwiększono plan wydatków placówek na 2015 r. w rozdziale 85330 w § 3110 (DK) łącznie o 1 009,6 tys. zł. Zwiększenie wydatków wynikało m.in. z konieczności ewakuacji osób polskiego pochodzenia z terenów wschodniej Ukrainy oraz konieczności udzielenia pomocy rzeczowej i materialnej dla osób polskiego pochodzenia zamieszkujących w regionach wschodniej Ukrainy objętych działaniami wojennymi.

W 2016 r. (do 30 września) decyzją Ministra SZ Nr 28 z 15 kwietnia 2016 r. dokonano przesunięć w ramach rozdziału 85330, w wyniku których zwiększony został plan wydatków w § 3110 (placówki) o 150 tys. zł (o 12,1%) w związku ze zmianą kursu walut. Na podstawie decyzji Ministra Finansów zwiększono plan wydatków placówek na 2016 r. w rozdziale 85330 w § 3110 (DK) o 45,4 tys. zł w związku z udzieleniem pomocy osobom polskiego pochodzenia zamieszkujących w regionach Kazachstanu dotkniętych powodzią.

W 2015 r. w ramach środków zaplanowanych w § 3110 *Świadczenia społeczne - DK* zostały wypłacone 3 072 zapomogi na łączną kwotę 1 209,6 tys. zł, natomiast z § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia - DK* wydatkowano kwotę 372,1 tys. zł na zakup pomocy rzeczowej. Do 30 września 2016 r. ze środków zaplanowanych w § 3110 zostało wypłaconych 627 zapomóg na łączną kwotę 633,3 tys. zł, a z § 4210 wydatkowano 72,1 tys. zł na zakup pomocy rzeczowej.

Dyrektor DK Pan Jarosław Łasiński poinformował, że środki ujęte w § 4210 *Zakup materiałów - DK* wydatkowane były przez placówki zagraniczne m.in. na pomoc rzeczową dla obywateli polskich i osób pochodzenia polskiego zamieszkujących za granicą, zakup środków czystości, podstawowych artykułów spożywczych, gazet oraz odzieży dla obywateli polskich aresztowanych lub odbywających karę pozbawienia wolności. Dyrektor DK podał również, że z funduszu na opiekę konsularną placówki udzielały pomocy obywatelom polskim bądź osobom polskiego

¹⁹ Zarządzenia Nr 5 i 31 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych odpowiednio z: 25 marca 2013 r. (Dz. Urz. MSZ z 2013 r. poz. 4, ze zm.) i 30 września 2015 r. (Dz. Urz. MSZ z 2015 r. poz. 33, ze zm.), zwane dalej regulaminami organizacyjnymi MSZ.

²⁰ Dokumenty pn. *Plan finansowy na rok 2015 – Resort – Placówki* oraz *Plan finansowy na rok 2016 – Resort – Placówki*. Kwota zaplanowana w ramach środków DK.

²¹ W 2016 r. w § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki.

pochodzenia przebywającym w domach opieki, w szczególności na zakup niezbędnych leków, żywności czy odzieży.

Na refundację pomocy finansowej udzielonej przez konsulów w budżecie MSZ w rozdziale 85330 – *Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą*, zarówno na 2015 r., jak i na 2016 r. zaplanowano środki finansowe w kwocie 542,0 tys. zł²². W 2015 r. na ten cel wydatkowano 289,0 tys. zł (58,7% planu po zmianach), a do 30 września 2016 r. – 142,0 tys. zł (28,9% planowanej kwoty).

Niepełne wykorzystanie środków finansowych w ww. rozdziale 85330 wynikało z konieczności zapewnienia rezerwy finansowej w razie zaistnienia zdarzeń losowych i katastrof naturalnych.

(dowód: akta kontroli str. 25-220, 349-418, 440-448, 2215, 2293-2294)

2. DK w okresie objętym kontrolą, w ramach nadzoru nad wykonywaniem funkcji i czynności konsularnych, przekazywał konsulom materiały informacyjne i wyjaśnienia związane z zapewnieniem jednolitego stosowania przez konsulów obowiązujących przepisów, w tym m.in.:

- informację dotyczącą zagadnień regulowanych mającą wejść w życie ustawą Pk (23 października 2015 r.);
- wyjaśnienia zmian w zakresie wydawania przez konsula decyzji o udzieleniu pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do RP wraz z przykładowymi wzorami decyzji (29 października 2015 r.);
- informację odnośnie publikacji rozporządzenia Ministra SZ z 18 grudnia 2015 r. wraz z omówieniem najważniejszych kwestii w nim zawartych (30 grudnia 2015 r.);
- informację dotyczącą zasad postępowania w zakresie udzielania pomocy finansowej na powrót do kraju (12 lipca 2016 r.);
- informację dotyczącą reagowania placówek w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych (25 stycznia 2016 r.);
- informację o zasadach udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim po zamachu terrorystycznym (22 marca 2016 r.).

Dyrektor DK poinformował m.in., że w ramach bieżących, codziennych i bezpośrednich kontaktów z urzędnikami konsularnymi pracownicy DK w trybie roboczym (drogą e-mailową lub telefonicznie) odpowiadają na pytania i wątpliwości dotyczące pomocy konsularnej lub wspierają urzędników w znalezieniu optymalnego rozwiązania w zakresie pomocy konsularnej udzielanej obywatelom polskim.

Dyrektor DK podał też, że w latach 2015-2016 z konsulatów nie wpływały do MSZ wnioski i postulaty dotyczące pomocy konsularnej.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 11-12, 16, 2208, 2212-2215, 2288, 2292)

W wyniku analizy decyzji wydawanych przez konsulów w sprawach pomocy finansowej, DK mając na uwadze stwierdzone błędy w decyzjach, w lipcu 2016 r.²³ przypomniał konsulom podstawowe zasady udzielania pomocy finansowej. Dyrektor DK wskazał, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. wydano kilkanaście decyzji o pomocy finansowej z naruszeniem prawa. Stwierdzone przez MSZ błędy w wydawanych przez konsulów decyzjach polegały m.in. na:

- określeniu terminu zwrotu pomocy finansowej powyżej trzech miesięcy;
- odstępianiu od sporządzenia uzasadnienia decyzji, pomimo, iż nie uwzględniała ona w całości żądania strony;
- niewskazaniu trybu wniesienia zażalenia w postanowieniu o sprostowaniu omyłki pisarskiej w decyzji o udzieleniu pomocy finansowej;

²² Dokumenty pn. Plan finansowy na rok 2015 – Resort – Kraj oraz Plan finansowy na rok 2016 – Resort – Kraj.

²³ WPE DK.3562.4.2016/1.

- podanie w podstawie prawnej przepisów wzajemnie się wykluczających;
- błędnym oznaczeniu strony w decyzji.

Jak podał Dyrektor DK, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, kwestie związane z wydawaniem decyzji o pomocy finansowej były przedmiotem szczegółowej analizy podczas regionalnej narady konsularnej w Londynie w maju 2016 r. oraz w Mediolanie w październiku 2016 r. Ponadto do dwóch konsulów (w Manchesterze i Berlinie, odpowiednio we wrześniu i grudniu 2016 r.) skierowano odrębne pisma ze wskazaniem błędów stwierdzonych w wydawanych przez nich decyzjach.

Dyrektor Generalny SZ Pan Andrzej Jasionowski podał, że w razie stwierdzenia zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 Kpa, Dyrektor DK, z upoważnienia Ministra SZ jako organu wyższego stopnia w stosunku do konsula, wydaje decyzję o stwierdzeniu nieważności decyzji. Po 1 listopada 2015 r. została wydana tylko jedna taka decyzja.

(dowód: akta kontroli str. 16, 2209, 2212–2214, 2241–2287)

3. W okresie objętym kontrolą, w celu weryfikacji wywiązania się osoby wnioskującej o pomoc finansową z obowiązku spłaty wcześniej zaciągniętych w MSZ zobowiązań finansowych, konsulowie kontaktowali się telefonicznie z pracownikami Referatu w WK. Od października 2016 r. w ramach systemu Wiza-Konsul w MSZ został uruchomiony Centralny Rejestr Pomocy Finansowej (CRPF), w którym są gromadzone dane dotyczące osób, które posiadają niespłacone zobowiązania finansowe z tytułu udzielonej pomocy finansowej. Dyrektor DK wyjaśnił, że aktualnie CRPF zawiera jedynie informacje dotyczące zdarzeń powstałych po jego uruchomieniu. Pełną funkcjonalność system osiągnie w momencie zasilenia go historycznymi danymi dłużników z systemu BF. Dyrektor DK wskazał również, że Departament nadal oczekuje na zgłoszenie przez BF gotowości do przekazania ww. danych. Do tego czasu konsulowie, w celu sprawdzenia czy dana osoba posiada niespłacone zobowiązanie, nadal będą uzyskiwać te informacje telefonicznie. Podał również, że z uwagi na dość skomplikowaną procedurę pozyskania danych historycznych oraz konieczność ich uzupełnienia przed importem do CRPF, trudno jest precyzyjnie określić termin przejścia na nowy system weryfikacji osób ubiegających się o udzielenie pomocy finansowej.

W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora BF Pan Mieczysław Karczmarczyk podał, że DK 28 grudnia 2016 r. wystąpił mailowo do BF z prośbą o udzielenie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorze prowadzonym w BF. Kilka miesięcy wcześniej odbyło się spotkanie robocze BF i DK, podczas którego wskazano problemy i wątpliwości co do możliwości udostępnienia posiadanych danych oraz ich przydatności. Wskazano na konieczność zweryfikowania możliwości udostępnienia danych osobowych dłużników pod kątem ich dalszego użytkowania, przetwarzania i udostępniania. Wskazano również na wrażliwość posiadanych przez BF informacji, trwający proces uaktualniania sald rozrachunków, a także na konieczność weryfikacji większej ilości danych w celu poprawnej ich interpretacji (tzn. należność oznaczona jako rozliczona może być umorzona, przedawniona lub spłacona przez dłużnika). Zastępca Dyrektora BF poinformował, że w najbliższym czasie planowane jest spotkanie DK z BF w celu ustalenia dalszego postępowania.

Ponadto Dyrektor DK wskazał, że przepis art. 39 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy Pk przewiduje fakultatywność udzielenia pomocy finansowej. Powzięcie informacji o niewywiązaniu się wnioskodawcy z wcześniej zaciągniętych zobowiązań daje konsulowi możliwość odmowy udzielenia pomocy finansowej, jednakże decyzja ta

jest każdorazowo podejmowana po przeanalizowaniu sytuacji wnioskującego. Brak możliwości sprawdzenia w rejestrze osób zadłużonych (np. po godzinach urzędowania MSZ) nie przesądza o odmowie udzielenia pomocy finansowej na powrót do RP.

(dowód: akta kontroli str. 2210, 2215, 2289, 2293, 2618, 2625)

4. Z analizy sprawozdań z realizacji zadań konsularnych w 2015 r. czterech Konsulatów (tj. w Hadze, Edynburgu, Oslo i Mediolanie) wynikało, że w trzech z nich, tj. w Hadze, Edynburgu i w Oslo wskazywano, że stan zatrudnienia nie jest adekwatny do aktualnych potrzeb i wymaga wzmocnienia kadrowego. W sprawozdaniu Konsula w Edynburgu wskazano także na konieczność pilnego utworzenia „agencji konsularnej” w Belfaście z uwagi na znaczącą liczbę Polaków zamieszkujących w Irlandii Północnej i sytuację kadrową w KG nie pozwalającą na zwiększenie liczby dyżurów.

(dowód: akta kontroli str. 2092-2166)

5. Nadzór nad wykonywaniem zadań przez konsulaty, w tym w zakresie udzielania pomocy konsularnej, był realizowany także w formie wizytacji i kontroli prowadzonych odpowiednio przez DK i BKA.

W okresie objętym kontrolą DK przeprowadził 18 wizytacji urzędów konsularnych. Odnośnie zakresu oraz sposobu doboru placówek do wizytacji Dyrektor DK podał, że decyzje dotyczące wizytowanych placówek podejmowane są *ad hoc*, w oparciu o: niepokojące sygnały wpływające do MSZ dotyczące realizacji funkcji konsularnych w danych placówkach, napływające skargi oraz dobór placówek dawno niewizytowanych lub niekontrolowanych. Przedstawiciele DK podczas wizytacji weryfikują działanie urzędu pod kątem spraw organizacyjnych, spraw paszportowych, obywatelskich, pomocy prawnej, spraw wizowych, z zakresu stanu cywilnego, spraw prawnych, pomocy konsularnej oraz poboru opłat konsularnych, jak i rozwiązań infrastrukturalnych.

W przypadku siedmiu wizytowanych placówek²⁴ wydano zalecenia dotyczące pomocy konsularnej, a DK został poinformowany o stanie ich realizacji.

W latach 2015-2016 (30 września) BKA przeprowadziło łącznie 25 kontroli w placówkach zagranicznych, które swoim zakresem obejmowały również pomoc konsularną (18 kontroli w 2015 r. i siedem do 30 września 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 11-16, 1989-2193, 2214)

6. W okresie objętym kontrolą MSZ przekazywało konsulom zarządzenia i informacje odnośnie sposobów działania w sytuacjach nadzwyczajnych m.in. w przypadkach zamachów terrorystycznych. Były to m.in.: informacja w sprawie zasad prowadzenia prewencyjnej działalności informacyjnej dotyczącej sytuacji nadzwyczajnych²⁵, informacja dotycząca zasad reagowania placówek w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej²⁶ oraz informacja dotycząca przypomnienia zasad udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim po zamachu terrorystycznym²⁷. W ww. informacjach wskazywano m.in. na konieczność przestrzegania przez konsulaty zarządzenia Dyrektora Generalnego SZ Nr 13 z 12 maja 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczącej zasad udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim w sytuacjach nadzwyczajnych. Zgodnie z ww. zarządzeniem koordynator działań mających na celu udzielenie niezbędnej pomocy obywatelom polskim w sytuacji nadzwyczajnej jest wyznaczany przez

²⁴ Wydziały konsularne przedstawicielstw dyplomatycznych w: Nowym Delhi, Lizbonie, Kopenhadze oraz Konsulat Generalny w Chicago.

²⁵ WPE Nr DK.0121.249.2015/1 z 28 września 2015 r.

²⁶ WPE Nr DK. 0121.25.2016/1 z 25 stycznia 2016 r.

²⁷ WPE Nr DK.0121.98.2016 z 22 marca 2016 r.

kierownika placówki w pierwszej godzinie od uzyskania informacji o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej. Koordynator jest odpowiedzialny m.in. za przedstawienie kierownikowi placówki do akceptacji planu działań oraz przekazanie do MSZ niezbędnych informacji dotyczących ww. planu. Wybrane placówki (72 z 123 urzędów konsularnych) zostały zobowiązane²⁸ do sporządzenia planów ewakuacji obywateli polskich na wypadek zaistnienia w okręgach konsularnych sytuacji nadzwyczajnych uzasadniających takie działanie.

Jak poinformował Dyrektor Generalny SZ, celem planu ewakuacyjnego jest zebranie w syntetycznej formie wiedzy na temat: rozmieszczenia polskich obywateli w okręgu konsularnym; kierunków ewentualnej ewakuacji w obrębie okręgu, jak i poza jego terytorium; środków umożliwiających ewakuację; innych danych pozwalających na skuteczne przeprowadzenie działań. Plany podlegają regularnemu przeglądowi i aktualizacji, co najmniej raz w roku przy okazji sprawozdawczości i w każdym przypadku po pozyskaniu przez placówkę informacji o zmianach dotyczących zawartych w nim danych, albo po uzyskaniu nowych możliwości usprawnienia planowanych działań.

Dyrektor DK poinformował, że za przygotowanie i aktualizację planu ewakuacji odpowiada konsul. Ponadto wskazał, że wyboru placówek zobowiązanych do opracowania planów ewakuacji dokonuje się wg następujących kryteriów: ryzyko wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej (np. zamach terrorystyczny, klęska żywiołowa), sprawność służb miejscowych, liczba obywateli polskich oraz dostępność innych mechanizmów ewakuacji (np. w ramach współpracy w ramach krajów Unii Europejskiej na polu zarządzania kryzysowego). Jak wskazał Dyrektor DK, kryteria nie zostały ujęte w żadnym dokumencie, a ocena została dokonana na podstawie analizy sytuacji bezpieczeństwa na świecie.

Dyrektor DK podał również, że DK weryfikuje aktualizacje planów ewakuacyjnych pod kątem formalnym oraz na okoliczność aktualizacji danych.

(dowód: akta kontroli str. 8-16, 2209, 2212-2215, 2344-2351)

Dyrektor Generalny SZ wskazał, że wszyscy kandydaci na stanowiska ds. konsularnych przechodzą szkolenia m.in. z zakresu pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych. Składają się one z wykładu i indywidualnych konsultacji prowadzonych przez koordynatorów ds. opieki konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych. W trakcie konsultacji z kandydatami ćwiczone są scenariusze sytuacji kryzysowych prawdopodobnych w ich okręgach, w tym zamach terrorystyczny, klęska żywiołowa i konieczność ewakuacji obywateli.

Ministerstwo organizuje również cykliczne szkolenia regionalne dla konsułów już urzędujących w danych placówkach, które obejmują również zagadnienia dotyczące pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych. W latach 2015-2016 odbyło się 13 takich szkoleń, w których uczestniczyło 369 osób. W ramach szkoleń regionalnych prowadzony jest wykład z pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych, który obejmuje powtórkę zagadnień poruszanych podczas szkoleń dla kandydatów na stanowiska konsularne, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki danego regionu oraz przeprowadzane są ćwiczenia praktyczne w grupach.

(dowód: akta kontroli str. 11, 2212, 2346)

W ramach działań prewencyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych w 2012 r. w MSZ utworzono Zespół Wsparcia Konsularnego²⁹ (dalej ZWK), którego zadaniem jest zapewnienie wsparcia polskim placówkom zagranicznym w przypadkach wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, przekraczających zdolności kadrowe

²⁸ Dokument z 7 października 2011 r., znak: WPE DK-354-40-11-168723.

²⁹ Na podstawie Decyzji Nr 112 Dyrektora Generalnego SZ z dnia 28 listopada 2012 r.

i organizacyjne placówek (np. konieczność ewakuacji znacznej liczby obywateli w związku z zamachem terrorystycznym lub klęską żywiołową).

Jak poinformował Dyrektor Generalny SZ, w 2015 ZWK brał udział w zadaniach wyjazdowych m.in. w ewakuacji Polaków z Ukrainy (dwukrotnie), Tunezji (po zamachu terrorystycznym w muzeum Bardo w Tunisie) i Nepalu (po trzęsieniu ziemi). ZWK świadczył w tym zakresie wsparcie m.in. logistyczne w przygotowaniu i realizacji ewakuacji, które polega na organizacji środków transportu, asyście podczas podróży, pomocy w formalnościach wyjazdowych, pomocy w kontaktach z władzami miejscowymi oraz wizyty w szpitalach i urzędach.

Dyrektor DK podał, że w latach 2015-2016 Zespół realizował również inne zadania wyjazdowe, tj. obsługę uroczystości rocznicowych w Katyniu i Smoleńsku oraz wsparcie konsularne dla uczestników Światowych Dni Młodzieży w Krakowie. ZWK obsługiwał infolinię w Centrali MSZ po zamachu w Tunisie (marzec 2015), trzęsieniu ziemi w Nepalu (kwiecień 2015) oraz próbie zamachu w Turcji (lipiec 2016). Podczas imprez masowych (Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2016 we Francji, Szczyt NATO w Warszawie, Światowe Dni Młodzieży w Krakowie, Olimpiada i Paraolimpiada w Rio de Janeiro) Zespół zachowywał podwyższoną gotowość.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 16, 2345-2346)

W ramach Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego na lata 2013/2015³⁰ (dalej KPZK) Minister SZ jest współkoordynatorem procedury organizacji ewakuacji poza obszarem RP, a także przewodniczącym zespołu w ramach *SPO-9 – Narzędzie systemowe w sytuacji terrorystycznego uprowadzenia obywatela polskiego poza obszarem RP*.

Odnośnie aktualizacji KPZK na kolejne lata Dyrektor DK wskazał, że dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej RCB) wystąpił do Ministra SZ z prośbą o zaopiniowanie projektu jego aktualizacji, a następnie poinformował MSZ o wycofaniu ww. dokumentu z roboczych konsultacji i zwrócił się z prośbą o wstrzymanie prac nad przesłanym dokumentem. Aktualnie MSZ nie uczestniczy w innych pracach mających na celu aktualizację KPZK.

W Ministerstwie w 2014 r. sporządzono *Plan zarządzania kryzysowego*³¹, który obejmuje procedury działania MSZ w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (m.in. aktu terrorystycznego, katastrofy naturalnej, katastrofy komunikacyjnej i bankructwa biura podróży). W dokumencie tym wskazane zostały zadania poszczególnych osób kierujących komórkami organizacyjnymi w razie wystąpienia ww. sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 16, 2214, 2292-2293)

Minister SZ, wypełniając dyspozycję art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych³², wydał rozporządzenie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu przedsięwzięć wykonywanych przez kierowników placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w poszczególnych stopniach alarmowych lub stopniach alarmowych CRP³³. Rozporządzenie określa m.in. działania mające na celu wsparcie bezpiecznego i sprawnego opuszczenia przez obywateli polskich zagrożonych obszarów, jakie powinna wykonać placówka zagraniczna po wprowadzeniu poszczególnych stopni alarmowych.

(dowód: akta kontroli str. 10)

³⁰ Dokument dostępny na stronie: <http://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/>.

³¹ Na podstawie regulacji zarządzenia Nr 20 Dyrektora Generalnego SZ z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie sporządzania procedur zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

³² Dz. U. poz. 904.

³³ Dz. U. poz. 1606.

Jak poinformował Dyrektor Generalny SZ, podczas przygotowania i realizacji ewakuacji obywateli polskich z zagrożonych obszarów MSZ korzysta również z narzędzi wypracowanych w ramach współpracy międzynarodowej, w tym przede wszystkim na forum UE. Polska uczestniczy w Mechanizmie Obrony Cywilnej UE i w sytuacji konieczności ewakuacji obywateli polskich z zagrożonego obszaru za granicą może skorzystać z zasobów udostępnionych przez inne państwa członkowskie (środki transportu, schronienie, ewakuacja medyczna, zespoły wsparcia, wspólne centrum zarządzania kryzysowego).

Dyrektor DK wyjaśnił m.in., że Polska jest zarówno beneficjentem pomocy (np.: ewakuacja obywateli polskich na pokładzie rosyjskich samolotów i chińskich statków z Jemenu w 2015 r.), jak i jej dawcą (ewakuacja na pokładzie polskiego samolotu obywateli brytyjskich, rumuńskich, bułgarskich, duńskich, uzbeckich, belgijskich, kanadyjskich i australijskich z Libii w 2011 r. oraz obywateli czeskich, ukraińskich, francuskich oraz niemieckich w 2015 r. z Nepalu).

(dowód: akta kontroli str. 10, 2293)

7. Ministerstwo informuje obywateli RP o warunkach panujących za granicą i możliwych zagrożeniach związanych z podróżą przy pomocy: przewodnika *Polak za Granicą* (www.polakzagranica.msz.gov.pl), ostrzeżeń i komunikatów publikowanych na stronach internetowych polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych, ostrzeżeń dla podróżujących publikowanych na stronie internetowej MSZ³⁴, aplikacji na smartfony pn. *iPolak*³⁵ oraz systemu *Odyseusz* (www.odyseusz.msz.gov.pl).

W latach 2015-2016 za pośrednictwem systemu *Odyseusz* wysłano 40 wiadomości kryzysowych. System umożliwia wysyłanie wiadomości w przypadku kryzysu do wszystkich osób zarejestrowanych w danym państwie. W szczególnych sytuacjach konsul mając podgląd danych dotyczących osób przebywających w danym regionie³⁶ ma również możliwość indywidualnego kontaktu z podróżnymi potrzebującymi pomocy. Jak poinformował Dyrektor DK, wiedza ta jest kluczowa zarówno dla konsula, jak i innych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe w celu określenia skali kryzysu.

W systemie *Odyseusz*, w okresie od kwietnia 2015 r. do 30 września 2016 r., zarejestrowano 19 335 kont i 37 286 podróży³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 9, 2214-2240, 2313-2343)

Odrębnym narzędziem do wykorzystania w sytuacjach zagrożenia za granicą jest aplikacja *iPolak* będąca mobilną wersją poradnika *Polak za granicą*, wydawanego przez MSZ od 1996 r. początkowo w formie książkowej, a później udostępnionego na stronie internetowej³⁸. Serwis *Polak za granicą* był modernizowany i rozbudowywany, w tym w zakresie udostępnienia go jako aplikacji mobilnej dla systemów Android, iOS, oraz Windows Phone. Aplikację pobrano 71 865 razy³⁹. Aplikacja *iPolak* umożliwia m.in. wysłanie powiadomienia „push” do wszystkich użytkowników aplikacji, tj. osób, które zainstalowały ją na urządzeniu mobilnym. Warunkiem otrzymania wiadomości jest również możliwość transmisji danych.

³⁴ www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/ostrezenia/.

³⁵ Jest to mobilna wersja poradnika *Polak za Granicą*. Po zainstalowaniu aplikacji możliwe jest m.in. połączenie się z telefonem alarmowym najbliższej polskiej placówki (funkcja SOS). W razie zaistnienia niebezpiecznych sytuacji w kraju pobytu użytkownika aplikacji, MSZ może wysłać powiadomienie „push”.

³⁶ W tym: imię i nazwisko zgłaszającego, imię i nazwisko osoby towarzyszącej, numer telefonu, adres email, adres pobytu.

³⁷ Statystyki są dostępne w Systemie od kwietnia 2015 r.

³⁸ Na stronie internetowej MSZ od 2010 r., a w postaci odrębnej strony internetowej od 2011 r.

³⁹ W tym dla aplikacji dostępnej w systemie operacyjnym: Android – 63 194 razy (dane za okres od stycznia 2015 r. do 12.12.2016 r.), Windows Phone – 8 716 (dane za okres od 01.01.2016 r. do 12.12.2016 r. oraz iOS – 8 474 razy (dane za okres od maja 2015 r. do 12.12.2016 r.).

Użytkownicy nie posiadający dostępu do sieci Internet nie otrzymują wiadomości „push”. Wysyłający tę wiadomość ma możliwość wyboru grupy odbiorców ze względu na ich aktualną lokalizację. Z użyciem aplikacji wysłano, od czerwca 2015 r. do września 2016 r., 58 powiadomień. Powiadomienia są wysyłane przez pracowników Centrali MSZ, tj. koordynatorów w sytuacjach nadzwyczajnych w DK (2 pracowników) oraz uprawnionych pracowników Biura Rzecznika Prasowego w MSZ (trzech pracowników). Pracownicy konsulatów nie mają takich uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 2352-2446, 2502-2517)

Dyrektor Generalny SZ poinformował m.in., że funkcja zgłaszania podróży zagranicznych była wcześniej dostępna w systemie eKonsulat, jednak nie spełniła ona oczekiwań użytkowników i nie dostarczała konsulom potrzebnych informacji. Ostatecznie zdecydowano, że moduł rejestracji podróży zostanie przekształcony w odrębny system. Wskazał również, że początkowo DK nie brał pod uwagę połączenia rejestracji podróży w systemie Odyseusz z systemem *iPolak*, gdyż głównym celem aplikacji *iPolak* oraz poradnika <https://polakzagranica.msz.gov.pl/> było dostarczanie zainteresowanym informacji o poszczególnych krajach oraz zagrożeniach i było realizowane przez Biuro Rzecznika Prasowego. Zadania portalu Odyseusz były inne i leżały w kompetencji DK. Zbliżenie funkcjonalności portalu Odyseusz i aplikacji *iPolak* nastąpiło w miarę rozbudowy systemów. Obecnie coraz bardziej widoczna jest celowość integracji systemów, a mając na uwadze konieczność ujednolicenia stron administracji rządowej i usług, w ramach projektu *Obywatel.gov.pl*, niewykluczona jest konieczność przebudowy obu systemów, a tym samym rozważana jest możliwość ich integracji.

(dowód: akta kontroli str. 2502-2517)

W latach 2015-2016 MSZ prowadziło działania informacyjno-promocyjne opisanych powyżej narzędzi konsularnych głównie poprzez:

- kampanie informacyjne (w ramach kampanii zaprezentowano nową odsłonę poradnika *Polak za granicą*, nowe funkcjonalności aplikacji oraz serwis rejestracji podróży odyseusz.msz.gov.pl);
- opracowanie i promowanie w 2015 r. logo serwisu Odyseusz wraz z jego charakterystycznymi grafikami;
- kampanię informacyjną w zakresie narzędzi konsularnych, w tym portalu Odyseusz (od 26 czerwca do 20 lipca 2015 r. Portal był reklamowany na platformie Facebook, AdWords oraz na platformie Twitter. Kampania była prowadzona także w mediach, takich jak m.in. Gazeta Wyborcza, Rzeczpospolita, National Geographic, Traveler, Kaleidoscope, Podróże oraz na stronach internetowych Mlecznepodroze.onet.pl, Podroze.pl, Fly4free.pl, gazeta.pl). Równolegle podjęto dodatkowe działania promujące ten serwis, takie jak konferencja prasowa z udziałem Ministra SZ oraz publikowanie wywiadów Rzecznika MSZ i dyrektorów Biura Rzecznika Prasowego MSZ na łamach specjalnych dodatków Gazety Wyborczej i Rzeczpospolitej, jak i na antenie Polskiego Radia, RMF FM, TVP Info, Teleexpress, TVN24, TVN Meteo i Superstacji. W wyniku kampanii odnotowano ponad 30-krotny wzrost rejestracji na Portalu;
- działania na platformie Facebook (użytkownikom platformy Facebook pojawiały się reklamy związane z serwisem Odyseusz⁴⁰);
- działania w serwisie AdWords (użytkownikom wyszukiwarki Google wyświetlała się reklama dotycząca serwisu Odyseusz⁴¹);
- kampanię informacyjną na platformie Twitter⁴².

⁴⁰ Liczba wyświetleń reklamy prowadzącej do strony www.odyseusz.msz.gov.pl wyniosła 1 242 052 oraz 1 048 „kliknięć” w reklamę.

⁴¹ Reklamę prowadzącą na stronę www.odyseusz.msz.gov.pl wyświetlono 116 257 razy oraz „kliknięto w nią” 1 017 razy.

Z tytułu promocji narzędzi konsularnych w latach 2015-2016 wydatkowano ogółem 177,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2353, 2359-2360 i 2422-2446)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę, że w portalu Odyseusz w miesiącach wakacyjnych (od czerwca do września) w 2015 r. zgłoszono 13 813 podróży, a w 2016 r. – 12 673. Powyższe wskazuje na konieczność przeanalizowania przyczyn niewielkiej popularności Portalu wśród podróżujących obywateli RP.

2) NIK zauważa, że w Ministerstwie należy zintensyfikować prace nad funkcjonalnością w systemie Wiza-Konsul umożliwiającą pracownikom placówek zagranicznych łatwe zweryfikowanie zobowiązań (wobec MSZ) osoby ubiegającej się o pomoc finansową.

3) Na podstawie sprawozdań konsularnych i ustaleń kontroli NIK w dwóch Konsulatach (tj. w Hadze i w Oslo) NIK zauważa, że w związku ze wzrostem liczby spraw dotyczących m.in. udzielania pomocy konsularnej, uzasadnione jest przeanalizowanie potrzeb w zakresie zatrudnienia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Minister SZ wywiązywał się z obowiązku nadzoru nad realizacją zadań dotyczących udzielania przez konsulów pomocy obywatelom polskim za granicą.

2. Prawidłowość i skuteczność działań dotyczących egzekwowania zwrotów pomocy finansowej

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do § 56 regulaminu organizacyjnego MSZ i wewnętrznych regulaminów organizacyjnych BF⁴³, rozliczanie zwrotu i prowadzenie działań windykacyjnych wobec obywateli polskich, którym udzielono pomocy finansowej w ramach działalności konsularnej, należało do właściwości BF.

1. Od stycznia do lipca 2015 r. działania związane z windykacją należności realizowane były przez dwóch pracowników zatrudnionych w Wydziale Księgowości, który liczył ogółem 10 etatów. W sierpniu 2015 r. w strukturze WK wyodrębniono Referat ds. windykacji składający się z dwóch pracowników. Od 1 kwietnia 2016 r. w Referacie utworzono dodatkowo jedno stanowisko ds. rozliczania pomocy finansowej (do dnia 31 grudnia 2017 r.). Na dzień 23 grudnia 2016 r. WK liczył 11 etatów, w tym trzy w Referacie. Pracownicy Referatu realizowali zadania związane z windykacją bieżących należności oraz porządkowaniem spraw zaległych. Z informacji Dyrektora Generalnego SZ wynika, że pracownicy BF wykonywali obowiązki związane z rozliczaniem i windykacją pomocy finansowej poza godzinami pracy na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej⁴⁴, tj. bez prawa do wynagrodzenia. W okresie listopad-grudzień 2016 r. trzech pracowników WK realizujących powyższe zadania otrzymywało dodatek zadaniowy.

(dowód: akta kontroli str. 2457-2458)

2. Kwota należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej, według stanu na 1 stycznia 2015 r., wynosiła ogółem 8 003,1 tys. zł, w tym odsetki 3 170,5 tys. zł. Dodatkowo według stanu na ww. dzień saldo Wn konta 240-31

⁴² W sumie w latach 2015-2016 informacje o portalu Odyseusz na platformie Twitter były wyświetlane łącznie 337 338 razy.

⁴³ Wewnętrzne regulaminy organizacyjne BF z: 24 stycznia 2014 r., 18 marca 2015 r., 31 lipca 2015 r. i 1 kwietnia 2016 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 161.

„Saldo nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2003 pomocy finansowych” wynosiło 2 756,6 tys. zł. Konto to, w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych NIK, zostało rozliczone w 2015 r.⁴⁵. Kwota należności z ww. tytułu według stanu na 31 października 2016 r. wynosiła ogółem 8 900,1 tys. zł, w tym odsetki 4 453,7 tys. zł.

W 2015 r. zaewidencjonowano 1 066 spraw dotyczących udzielonej pomocy finansowej w łącznej kwocie 322,5 tys. zł, natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 października 2016 r. zaewidencjonowano 607 spraw w łącznej kwocie 235,4 tys. zł. W 2015 r. spłacono 59,1 tys. zł z należności zaewidencjonowanych w 2015 r., natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 października 2016 r. spłacono 36,1 tys. zł z kwoty należności zaewidencjonowanych w ww. okresie.

Ponadto w 2015 r. dokonano spłat należności dotyczących pomocy udzielonej w latach wcześniejszych w łącznej kwocie 204,0 tys. zł, a w okresie od 1 stycznia do 31 października 2016 r. – w kwocie 254,6 tys. zł. Należności z tytułu pomocy finansowej dotyczyły ponad 11 600 spraw⁴⁶ (najstarsza należność powstała w 1993 r.).

(dowód: akta kontroli str. 26-145, 221-325)

3. W okresie objętym kontrolą, w zakresie rozliczania i windykacji należności z tytułu pomocy finansowej w Ministerstwie obowiązywały:

- *Wytyczne dotyczące procedury wewnętrznej i rozliczania pomocy finansowej udzielonej przez konsulów RP z 17 grudnia 2013 r. (dalej zwane Procedurą rozliczania pomocy finansowej),*
- *Procedury w sprawie rozliczania, windykacji i udzielania ulg w spłacie należności z tytułu pomocy finansowej udzielanej przez konsulów w zakresie czynności Biura Finansów MSZ z 4 kwietnia 2016 r. (dalej zwane Procedurą w sprawie windykacji).*

Jak wynika z ww. procedur oraz informacji podanej przez Zastępcę Dyrektora BF, po zweryfikowaniu pod względem formalno-rachunkowym dokumentacji otrzymanej z placówki konkretna sprawa jest ewidencjonowana w bazie w module Należności-Zobowiązania funkcjonującym w systemie komputerowym „FK MSZ Egeria” (dalej moduł *Należności*).

W wyniku oględzin modułu *Należności*, NIK ustaliła m.in., że umożliwia on wyszukiwanie zaewidencjonowanych spraw według wybranego kryterium - m.in. nazwy kontrahenta, terminu zapłaty, daty powstania należności, kwoty należności głównej. Możliwe jest również stosowanie filtra złożonego jednocześnie z kilku kryteriów. Stwierdzono, że zastosowany w module *Należności* filtr nie pozwala natomiast na wyszukiwanie informacji dotyczącej spłaty bądź brak spłaty rat, gdyż nie zostało to przewidziane jako kryterium wyszukiwania. W bazie znajdują się dane o liczbie rat, ale są one dostępne jedynie wtedy, gdy otworzy się konkretną sprawę. W module nie są zawarte dane dotyczące naliczonych odsetek za zwłokę. W celu monitorowania należności pod kątem zapobiegania ich przedawnieniu wykorzystywany jest raport w systemie FK pn. *Nierozliczone pożyczki za wybrany okres daty*.

Moduł *Należności* nie posiada funkcjonalności pozwalających m.in. na:

- bieżącą weryfikację wykonania decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty lub odroczeniu terminu spłaty należności;

⁴⁵ Dotyczy zaleceń sformułowanych po kontroli NIK P/14/014 *Prawidłowość sprawozdań finansowych w wybranych państwowych jednostkach budżetowych oraz ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia*.

⁴⁶ Wartość szacunkowa określona na podstawie zestawienia należności z tytułu pomocy finansowej sporządzonego przez BF MSZ dla potrzeb kontroli (wg stanu na 9 grudnia 2016 r.).

- automatyczne generowanie komunikatów o konieczności podjęcia kolejnych działań w poszczególnych sprawach;
- automatyczne generowanie raportów dotyczących spłat, których termin wymagalności mija w danym dniu;
- automatyczne naliczanie odsetek od niezapłaconych należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej.

Główny Księgowy Resortu SZ, Pani Agnieszka Napieralska, wskazała m.in., że ze względu na brak funkcjonalności do automatycznego naliczania odsetek od ww. należności, niezbędna jest dodatkowa czasochłonna analiza. Naliczanie odsetek rozpoczyna się od uzyskania raportu w generatorze raportów (GR). Raport nie uwzględnia opcji spłat częściowych, tzn. odsetki naliczane są od kwoty nierozliczonej (saldo należności) niezależnie od tego, czy w danym okresie były jakieś wpłaty. Ze względu na różne rodzaje pomocy oraz podstawy prawne naliczania odsetek, niezbędne jest generowanie kilku raportów, dla każdej kombinacji osobno (np. należności z naliczonymi odsetkami podatkowymi lub ustawowymi). Następnie wygenerowane raporty eksportowane są do arkusza MS Excel, gdzie dokonywane jest kolejne sortowanie – usuwane są należności rozłożone na raty oraz kwoty należne od dłużnika, który zmarł (należności są zaewidencjonowane na odrębnych kontach, więc odsetki naliczane są osobnym raportem). W dalszej kolejności do zestawienia dodawana jest formuła, która pozwala na przeniesienie danych, niezbędnych do zaewidencjonowania w systemie FK MSZ. Dane te kopiowane są do kolejnego (odrębnego) raportu w GR, na podstawie którego, po zatwierdzeniu go w FK MSZ, tworzone są dekrety zgodnie z podanymi parametrami i automatem dekretującym.

Zastępca Dyrektora BF poinformował, że w okresie objętym kontrolą w ramach dokonanych modyfikacji i usprawnień modułu *Należności* m.in.:

- dodano możliwość oznaczenia sprawy jako sprawdzonej z dokumentacją i ewidencją w księgach oraz możliwość filtrowania bazy z zastosowaniem kryterium „sprawdzono”;
- dodano filtry pozwalające na wyselekcjonowanie spraw, w przypadku których nie odnotowano wysłanych monitów i wystawionych tytułów wykonawczych;
- zmodyfikowano raport *Zobowiązanie*, pozwalający wystawiać monity w poszczególnych sprawach (dodano m.in. automatyczne wpisywanie kosztów upomnienia, wypełnianie łącznej kwoty należności, wskazywanie dalszych odsetek za każdy kolejny dzień).

Zastępca Dyrektora BF poinformował również, że od 2015 r. prowadzone były rozmowy z pracownikami Biura Informatyki i Telekomunikacji w MSZ dotyczące możliwości zakupu nowego lub udoskonalenia obecnie posiadanego modułu *Należności*. Jak podał, z otrzymanych informacji wynikało, iż zakup nowego modułu nie jest możliwy ze względu na ograniczone środki budżetowe, natomiast skorzystano z możliwości drobnych modyfikacji i usprawnień posiadanego modułu.

W grudniu 2016 r.⁴⁷ Biuro Informatyki i Telekomunikacji poinformowało BF m.in., iż trwają prace nad zawarciem nowej umowy serwisowej, w ramach której możliwa będzie modyfikacja aktualnie użytkowanego modułu *Należności*.

(dowód: akta kontroli str. 16, 419-429, 1709-1749, 2528, 2614-2633)

⁴⁷ W związku z pismem BF z 13 grudnia 2016 r. (znak: BF.0121.528.2016/1).

4. W związku z dochodzeniem zwrotu należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej w okresie od 1 stycznia 2015 do 30 listopada 2016 r.:

- wysłano łącznie 3 056 monitów wzywających dłużników do zapłaty należności (1 652 w 2015 r. i 1 404 w 2016 r.),
- wystawiono 4 916 tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w celu wszczęcia postępowań egzekucyjnych w administracji (1 531 w 2015 r. i 3 385 w 2016 r.),
- wysłano do sądów 247 wniosków o nadanie klauzuli wykonalności nakazom zapłaty (173 w 2015 r. i 74 w 2016 r.),
- wysłano 1 181 wniosków do komorników w celu wszczęcia egzekucji (894 w 2015 r. i 287 w 2016 r.),
- wysłano 454 pisma procesowe do sądów (34 w 2015 r. i 420 w 2016 r.),
- wysłano 287 pism procesowych do komorników (190 w 2015 r. i 97 w 2016 r.),
- wysłano 58 pism procesowych do urzędów skarbowych (cztery w 2015 r. i 54 w 2016 r.),
- wysłano 2 986 zapytań w celu ustalenia aktualnych adresów zameldowania dłużników (1 671 w 2015 r. i 1 315 w 2016 r.),
- wysłano do dłużników 247 formularzy *Oświadczeń* (108 w 2015 r. i 139 w 2016 r.).

Liczba wniosków o wszczęcie egzekucji skierowanych do komorników w latach 2008-2013 wahała się od 23 do 87. Tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych zostały wysłane po raz pierwszy w 2014 r. (71), a ich liczba wzrosła w okresie objętym kontrolą. W porównaniu do 2014 r. (26) wzrosła również liczba pism procesowych wysłanych do sądów i komorników.

(dowód: akta kontroli str. 224, 2455-2456)

W okresie objętym kontrolą wydano:

- 540 decyzji o umorzeniu spłaty należności z tytułu pomocy finansowej, w tym w 2015 r. – 116 decyzji umarzających należność główną w kwocie 50,6 tys. zł, odsetki w kwocie 53,1 tys. zł i inne koszty (sądowe, upomnienia) w kwocie 0,3 tys. zł oraz w 2016 r. – 424 decyzje umarzające należność główną w łącznej kwocie 137,3 tys. zł, odsetki w kwocie 296,7 tys. zł i inne koszty w kwocie 1,1 tys. zł;
- 36 decyzji o rozłożeniu na raty spłaty należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej, w tym w 2015 r. – 10 decyzji rozkładających na raty spłatę należności głównej w kwocie 7,2 tys. zł, odsetek w kwocie 2,5 tys. zł i inne koszty (sądowe, upomnienia) w kwocie 0,3 tys. zł oraz w 2016 r. – 26 decyzji rozkładających na raty należność główną w łącznej kwocie 40,0 tys. zł, odsetki w kwocie 5,3 tys. zł i inne koszty w kwocie 0,7 tys. zł;
- jedną decyzję o odroczeniu terminu płatności należności głównej w kwocie 1,3 tys. zł (2016 r.).

W 2015 r. spisano z ksiąg rachunkowych przedawnione należności z tytułu pomocy finansowej w kwocie łącznej 2 845,0 tys. zł, w tym odsetki w kwocie 1 522,1 tys. zł. W 2016 r. (wg stanu na 30 listopada) spisano należności z tytułu pomocy finansowej w kwocie łącznej 933,8 tys. zł, w tym odsetki w kwocie 459,8 tys. zł. Zastępca Dyrektora BF podał m.in., że obecnie trwają intensywne prace mające na celu spisanie z ksiąg przedawnionych należności z tytułu pomocy finansowej, których termin wymagalności minął w 2008 r. W następnej kolejności analogicznej analizie podlegać będą należności, których termin zapłaty przypadał w kolejnych latach. Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił również, że proces spisywania przedawnionych należności jest bardzo czasochłonny, gdyż po wygenerowaniu danych konieczne jest połączenie w systemie wszystkich rozrachunków (w tym kwartalnie naliczanych

odsetek) dotyczących spisywanych należności. Zdaniem zastępcy Dyrektora BF proces ten postępuje powoli, ale jest systematycznie realizowany.

(dowód: akta kontroli str. 226, 430-450)

Kontrola NIK wykazała, że łączna kwota należności z tytułu pomocy finansowej, w przypadku których MSZ powzięło informację o śmierci dłużnika (764 osoby⁴⁸) wynosiła 702,4 tys. zł, w tym kwota należności głównej według stanu na 31 grudnia 2016 r.⁴⁹ – 242,4 tys. zł i kwota odsetek według stanu na 30 września 2016 r.⁵⁰ – 460,0 tys. zł. W związku ze śmiercią dłużnika, zgodnie z obowiązującymi przepisami ufp albo ustawy OP, powinno zostać wszczęte postępowanie spadkowe. W okresie od czerwca do października 2016 r. BF wielokrotnie występowało do BDG o opracowanie wzoru decyzji o umorzeniu należności z tytułu udzielonej pomocy w związku ze śmiercią dłużnika. Z korespondencji mailowej w tej sprawie wynika, że 4 listopada 2016 r. BDG przekazało wzory decyzji dotyczących umorzeń należności w związku ze śmiercią dłużnika. Zastępca Dyrektora BF wskazał jednakże na problem wzoru ich uzasadnień związany z brakiem możliwości zweryfikowania przez BF majątku zmarłego dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 2620-2644)

5. Szczegółowym badaniem objęto⁵¹:

- 18 spraw⁵², w których wydano decyzje o umorzeniu należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 90,6 tys. zł;
- 19 spraw⁵³, w których wydano decyzje o rozłożeniu na raty spłaty należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 45,0 tys. zł;
- jedną sprawę, w której odroczone termin płatności należności⁵⁴ w kwocie 1,3 tys. zł;
- pięć spraw⁵⁵, w których konsul wydał decyzje o umorzeniu należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 5,9 tys. zł;
- dziesięć spraw⁵⁶ dotyczących należności ujętych w księgach rachunkowych⁵⁷ w łącznej kwocie 44,9 tys. zł (należność główna).

W wyniku badania stwierdzono, że:

- decyzje wydawane były przez osoby posiadające upoważnienie Ministra SZ do wydawania decyzji w sprawie umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zwrotu należności z tytułu udzielonej przez konsułów pomocy finansowej;

⁴⁸ Jedna osoba mogła mieć udzieloną więcej niż jedną pomoc.

⁴⁹ Według stanu na 16 stycznia 2017 r.

⁵⁰ Odsetki na 31 grudnia 2016 r. nie były jeszcze naliczone.

⁵¹ Sprawy do badania szczegółowego wybrano metodą niestatystyczną według osądu kontrolera.

⁵² Sprawy, w których wydano decyzje Nr: 11/2015/02 (2 984,79 zł), 12/2015/02 (2 984,79 zł), 18/2015/04 (5 446,15 zł), 19/2015/04 (2 723,07 zł), 65/2015/08 (2 119,67 zł), 66/2015/08 (1 440,89 zł), 115/2015/11 (1 412,65 zł), 116/2015/11 (1 425,74 zł), 128/2015/11 (2 987,64 zł), 141/2015/12 (1 504,23 zł), 150/2016/07 (3 976,09 zł), 167/2016/07 (13 894,91 zł), 185/2016/07 (10 447,56 zł), 186/2016/07 (15 770,24 zł), 220/2016/08 (2 545,14 zł), 331/2016/08 (9 477,79 zł), 372/2016/09 (5 155,42 zł), 442/2016/09 (4 337,00 zł).

⁵³ Sprawy, w których wydano decyzje Nr: 1/2015/01 (612,00 zł), 4/2015/01 (1 042,00 zł), 20/2015/04 (2 312,00 zł), 26/2015/05 (535,14 zł), 33/2015/05 (373,20 zł), 37/2015/06 (732,00 zł), 48/2015/08 (456,11 zł), 91/2015/11 (846,50 zł), 92/2015/11 (1 762,78 zł), 142/2015/12 (1 375,38 zł), 2/2016/03 (721,00 zł), 11/2016/04 (927,60 zł), 23/2016/04 (9 551,84 zł), 33/2016/05 (2 043,00 zł), 110/2016/07 (2 773,00 zł), 113/2016/07 (2 724,80 zł), 127/2016/07 (2 481,60 zł), 181/2016/07 (375,58 zł), 91/2016/06 (zmieniona decyzją Nr 210/2016/08 – kwota 13 350,00 zł).

⁵⁴ Sprawa, w której wydano decyzję 182/2016/07.

⁵⁵ Sprawy o numerach: 382-90-2015 (212,00 zł), 382-2-2015 (2 418,54 zł), 382-3-2015 (546,00 zł), 323-34-2014 (1 224,00 zł), 01165/15 (brak numeru akt konsularnych, kwota 1 505,96 zł).

⁵⁶ Sprawy o numerach: 00001/16 (1 335,10 zł), 01492/15 (1 068,00 zł), 01021/11 (3 857,90 zł), 02490/11 (3 500,00 zł), 01569/11 (2 632,60 zł), 02262/11 (2 334,00 zł), 000897/96 (18 763,00 zł), 00955/14 (7 879,34 zł), 01390/09 (1 989,30 zł), 00290/09 (1 585,00 zł).

⁵⁷ Próbkę do kontroli wybrano z użyciem funkcji filtra MS Excel z zastosowaniem następujących kryteriów: wartość należności, termin zapłaty przypadający na 30 czerwca 2016 r., rok przedawnienia (sprawy z terminem wymagalności zapłaty w 2008 r.).

- w przypadku decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy Pk, w złożonych wnioskach o umorzenie bądź udzielenie ulgi w spłacie należności, wykazany został interes zobowiązanego;
- każdorazowo BF zwracał się do dłużników o przedłożenie *Oświadczenia* oraz dokumentów potwierdzających informacje podane w *Oświadczeniu*;
- w przypadku dziesięciu spraw, w których postępowanie egzekucyjne komornicze okazało się nieskuteczne, należności zostały umorzone na podstawie art. 56 ust.1 pkt 3 up;
- należności były rozkładane na maksymalnie do 60 rat stosownie do pkt 5 *Procedury w sprawie windykacji*.

(dowód: akta kontroli str. 451-1708, 1748-1941, 2194)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie podejmowano bądź prowadzono przewlekłe działania związane z wyegzekwowaniem należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej w przypadku 39 badanych przez NIK spraw. I tak:

- 1.1. Nie prowadzono działań windykacyjnych w sprawie należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 2 912,01 zł⁵⁸, a *Oświadczenie* dłużnika z 5 stycznia 2009 r. pozostawiono bez rozpatrzenia. Należność uległa przedawnieniu.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że nie są znane przyczyny pozostawienia otrzymanego oświadczenia bez odpowiedzi. Wskazana sprawa znajduje się obecnie w opracowywanym i weryfikowanym zestawieniu należności, których termin wymagalności minął w 2008 r., przygotowywanym do spisania z ksiąg.

Niedokonanie odpisu z ewidencji księgowej ww. należności było niezgodne z art. 35b ust. 3 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 1875-1889, 2692-2699)

- 1.2. Nie podjęto wystarczających działań zmierzających do ustalenia aktualnego adresu dłużnika w sprawie dotyczącej należności w kwocie 3 611,29 zł⁵⁹. Uległa ona przedawnieniu i została spisana z ksiąg rachunkowych.

Ustalono, że MSZ skierowało do dłużnika upomnienie z wezwaniem do zapłaty, które nie zostało odebrane, a następnie próbowało ustalić aktualny adresu dłużnika. Jednak po uzyskaniu informacji (w 2012 r.) o wymeldowaniu dłużnika, MSZ przez kolejne trzy lata nie podejmowało dalszych działań.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że wystawiając tytuł wykonawczy, wierzyciel zobowiązany jest do wskazania w nim aktualnych danych dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 1860-1874, 2692-2699)

- 1.3. Nie podejmowano działań windykacyjnych w sprawie⁶⁰, w której dłużniczka nie dokonała żadnej wpłaty od 2008 r. Na dzień 15 listopada 2016 r. w księgach rachunkowych widniała należność w kwocie 79 912,24 zł (w tym: należność główna w wysokości 18 763,00 zł i odsetki w kwocie 61 149,24 zł). Pierwotny termin zwrotu należności ustalono na 31 grudnia 1996 r. W 2005 r. MSZ wezwało dłużniczkę do dokonania wpłaty w kwocie nie mniejszej niż 50,00 zł oraz do przedstawienia propozycji spłaty długu. Dłużniczka dokonywała nieregularnych wpłat w kwocie 50,00 zł/mies. do 2008 r.

⁵⁸ Sprawa Nr 00290/09, należność główna w kwocie 1 585,00 zł i odsetki w kwocie 1 327,01 zł.

⁵⁹ Sprawa Nr 01390/09, kwota główna – 1 989,30 zł oraz odsetki – 1 621,99 zł.

⁶⁰ Sprawa Nr 897/96.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BF, nie są znane przyczyny niepodjęcia czynności windykacyjnych w przeszłości w stosunku do powyżej wskazanej należności. Poinformował również, że dokumentacja dotycząca ww. sprawy została przekazana do konsultacji do radcy prawnego, z prośbą o opinię w zakresie możliwych do podjęcia kroków prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1827-1847, 2692-2699)

- 1.4. Tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych w przypadku siedmiu należności⁶¹ wystawiono po upływie od ponad ośmiu miesięcy do czterech lat od dnia doręczenia upomnienia.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że tytuły wykonawcze w przypadku spraw numer: 01021/11, 02490/11, 01569/11 i 02262/11 zostały wystawione w związku z dokonywaniem przeglądu spraw z 2011 r. i wystawianiem tytułów wykonawczych do Urzędów Skarbowych. W przypadku spraw o numerach: 00001/16, 0955/14 i 01492/15 tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych zostały wystawione w styczniu 2017 r. w wyniku niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1748-1859, 2692-2708)

- 1.5. Nie podejmowano działań windykacyjnych bądź podejmowano je z opóźnieniem w przypadku 11 należności rozłożonych na raty (w tym sześciu niespłacanych należności⁶² oraz pięciu należności spłacanych nieregularnie⁶³).

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że na obecnym etapie prac priorytetem są sprawy starsze, które zostały poddane weryfikacji, wystawiane są upomnienia, tam gdzie nie zostało to zrobione wcześniej i tytuły wykonawcze celem niedopuszczenia do przedawnienia należności. Dodatkowo ograniczeniem jest liczba osób wykonujących poszczególne czynności z zakresu problematyki pomocy konsularnych oraz występowanie „wąskich gardeł”, gdzie kumuluje się realizacja wielu zadań w ograniczonym przedziale czasu. Ponadto – poza realizacją bieżących zadań – cały czas trwa pracochłonny proces urealniania sald rozrachunków z tytułu pomocy konsularnych. Natomiast brak systemu pozwalającego na bieżące monitorowanie wpłat uniemożliwia szybką i automatyczną weryfikację realizacji zapisów decyzji o rozłożeniu należności na raty lub jej odroczeniu. Konieczna jest czasochłonna weryfikacja spłat, która nie zawsze jest możliwa ze względu na ograniczone zasoby kadrowe i ustalone priorytety. Powyższe ma wpływ na termin i nieregularny tryb podejmowania działań celem wyegzekwowania należności.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1708, 2482-2490)

⁶¹ Sprawy Nr: 01021/11, 02490/11, 01569/11, 02262/11, 00001/16, 00955/14, 01492/15.

⁶² W przypadku dwóch spraw, pomimo braku spłaty należności rozłożonych na raty, MSZ wystawiło upomnienie po upływie blisko 10 miesięcy (decyzja Nr 20/2015/04) oraz po blisko roku (decyzja Nr 1/2015/01) od terminu płatności pierwszej raty, natomiast w przypadku sprawy Nr 33/2016/05 tytuł wykonawczy wystawiono 22 listopada 2016 r., tj. po pięciu miesiącach od terminu płatności pierwszej raty. W dokumentacji dotyczącej trzech spraw (decyzje Nr: 113/2016/07, 118/2016/07, 127/2016/07) brak było dokumentów potwierdzających wysłanie upomnienia.

⁶³ Dotyczy decyzji: 1) Nr 26/2015/05 - dłużnik spłacał raty nieregularnie (do końca września 2016 r. dłużnik wpłacił kwotę 446,64 zł z 535,14 zł, które powinien wpłacić zgodnie z decyzją). W dokumentacji brak było dokumentów potwierdzających wysłanie upomnienia; 2) Nr 33/2015/05 - dłużnik spłacał raty nieregularnie (do końca września 2016 r. dłużnik wpłacił kwotę 189,20 zł z 378,20 zł, które powinien wpłacić zgodnie z decyzją). W dokumentacji brak było dokumentów potwierdzających wysłanie upomnienia; 3) Nr 48/2015/08 dłużnik spłacał raty nieregularnie (do końca września 2016 r. wpłacił kwotę 451,98 zł z 456,11 zł, które powinien wpłacić zgodnie z decyzją). Nie przedstawiono dokumentów potwierdzających podjęcie czynności w tym zakresie przez MSZ; 4) Nr 23/2016/04 - dłużnik spłacał raty nieregularnie (do końca września 2016 r. dłużnik wpłacił kwoty wynikające z decyzji z dwumiesięcznym opóźnieniem). W przekazanej dokumentacji brak jest dokumentów potwierdzających wysłanie upomnienia; 5) Nr 110/2016/07 termin płatności pierwszej raty przypadał na 31 sierpnia 2016 r. dłużnik spłacał raty nieregularnie. Pierwsza rata wpłacona w lipcu, natomiast w sierpniu i we wrześniu 2016 r. nie dokonano żadnej wpłaty, następnie dłużnik dokonał wpłaty w październiku i listopadzie.

- 1.6.** Prowadzono przewlekłe działania windykacyjne w przypadku 16 spraw⁶⁴, w których od terminu zapłaty do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w celu wyegzekwowania należności upłynęło od dziewięciu do ponad 18 lat. Ponadto ustalono, że upomnienia wzywające do zapłaty w przypadku 22 spraw⁶⁵ wystawiono po upływie od sześciu miesięcy do ponad sześciu lat od określonego terminu zwrotu udzielonej pomocy. Wniosek o wszczęcie egzekucji komorniczej w przypadku 13 spraw⁶⁶ sporządzono po upływie od ponad roku do 10 lat od daty nadania przez sąd klauzuli wykonalności.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że ze względu na upływ czasu oraz zmiany kadrowe i kompetencyjne komórek organizacyjnych dokonane w minionych latach nie jest możliwe szczegółowe odniesienie się do poszczególnych decyzji. Jednakże w oparciu o posiadane dane, można stwierdzić, że długość prowadzonych postępowań egzekucyjnych związana była przede wszystkim ze złożonością zagadnienia, jako całości oraz z liczbą spraw tego typu. Dyrektor Generalny SZ wskazał też, że całość obowiązków związanych z rejestracją pomocy konsularnych udzielonych na placówkach, rozliczaniem wpłat dokonanych na konto MSZ z tytułu udzielonej pomocy finansowej oraz podejmowaniem w tym zakresie czynności windykacyjnych wobec dłużników w drugiej połowie 2002 r. przejęta została przez ówczesne Biuro Budżetu i Finansów oraz Biuro Dyrektora Generalnego (w zakresie obsługi prawnej). Wtedy też BBF i BDG przejęło od DK całość dokumentacji dotyczącej niespłaconych pożyczek konsularnych. Po przekazaniu przez DK dokumentacji, działania Biur BBF oraz BDG skupiały się przede wszystkim na dokonaniu jej przeglądu i uporządkowaniu. W pierwszej kolejności skupiono się na windykacji spraw sprzed 1995 r. tak, aby nie dopuścić do ich przedawnienia.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że zgodnie z wcześniejszą praktyką upomnienia były wysyłane do dłużników po zakończeniu roku do spraw zaewidencjonowanych w roku poprzednim, stąd różnice kilku lub kilkunastu miesięcy pomiędzy wymaganym terminem zwrotu a datą upomnienia. Obecnie upomnienia generowane są zarówno dla bieżących spraw, których termin zapłaty już minął jak i dla spraw z lat poprzednich, w tym wcześniej pominiętych. W związku z masowym wystawianiem tytułów wykonawczych rozpiętość dat pomiędzy upomnieniem i tytułem wykonawczym będzie się zmniejszać. Zastępca Dyrektora BF zwrócił uwagę, iż proces wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych nie jest zautomatyzowany, a pracownicy wykonujący te czynności nie dysponowali żadną formą analizy poza weryfikacją poszczególnych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 451-1015, 1039-1708, 2447-2490)

- 1.7.** W latach 2012-2015 (listopad) nie podjęto działań mających na celu odzyskanie należności w kwocie 8 364,00 zł z tytułu pomocy finansowej udzielonej nauczycielowi na pokrycie kosztów zakwaterowania uczniów w hotelu w związku z niewywiązaniem się biura podróży z tego obowiązku⁶⁷.

⁶⁴ Sprawy, w których wydano decyzje Nr: 128/2015/11, 65/2015/08, 66/2015/08, 141/2015/12, 115/2015/11, 116/2015/11, 150/2016/07, 167/2016/07, 220/2016/08, 331/2016/08, 372/2016/09, 48/2015/08, 92/2015/11, 2/2016/03, 118/2016/07, 181/2016/07.

⁶⁵ Sprawy, w których wydano decyzje Nr: 65/2015/08, 66/2015/08, 128/2015/11, 141/2015/12, 115/2015/11, 116/2015/11, 331/2016/08, 372/2016/09, 150/2016/07, 220/2016/08, 26/2015/05, 33/2015/05, 11/2016/04, 127/2016/07, 23/2016/04, 113/2016/07, 210/2016/08, 48/2015/08, 92/2015/11, 2/2016/03, 118/2016/07, 181/2016/07.

⁶⁶ Sprawy, w których wydano decyzje Nr: 128/2015/11, 141/2015/12, 115/2015/11, 116/2015/11, 150/2016/07, 167/2016/07, 220/2016/08, 372/2016/09, 48/2015/08, 92/2015/11, 2/2016/03, 118/2016/07, 181/2016/07.

⁶⁷ Sprawa, w której wydano decyzje Nr: 442/2016/09 i 593/2016/10.

Termin zwrotu pomocy został określony na 3 października 2011 r. W grudniu 2011 r. szkoła poinformowała Ministerstwo o podjętych próbach odzyskania środków finansowych od organizatora. W odpowiedzi, pracownik Ministerstwa przekazał drogą mailową numer konta bankowego Ministerstwa, jednakże szkoła nie dokonała wpłaty. Sprawa została zarejestrowana w MSZ dopiero 6 grudnia 2012 r., tj. po roku od pozyskania informacji o udzieleniu pomocy.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że prawdopodobnie należność z tytułu udzielonej pomocy konsularnej początkowo nie była monitorowana ze względu na spodziewaną wpłatę z odszkodowania. W związku z dokonywaniem przeglądu dokumentów przed wystawianiem tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych oraz kontaktem ze strony szkoły podjęto działania mające na celu wyjaśnienie stanu należności. Wskazał również, że w momencie pierwszego kontaktu z przedstawicielami szkoły, Biuro nie dysponowało dokumentacją dotyczącą pomocy. Opóźnienia w przesyłaniu dokumentów z placówek nie są zjawiskiem niespotykanym i wynikają z pewnych ograniczeń co do możliwości dostarczenia oryginalnej dokumentacji. W tym przypadku dokumenty wpłynęły do BF 28 listopada 2012 r. Podał również, że BF nie posiada wiedzy, jakie były przyczyny opóźnienia w dostarczeniu dokumentacji. Nie jest też możliwe ustalenie, czy były podejmowane przez BF próby uzyskania ww. dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 935-978, 1014-1015, 2616-2622)

- 1.8. Poinformowano dłużniczkę o figurującym w księgach rachunkowych zadłużeniu z tytułu pomocy finansowej, po upływie ponad trzech lat od wyznaczonego terminu spłaty. Po złożeniu przez dłużniczkę wniosku o umorzenie należności, wydano decyzję umarzającą należność w kwocie 15 770,24 zł⁶⁸.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że w ww. przypadku można domniemywać, iż powodem odłożenia w czasie postępowania windykacyjnego była sytuacja, która zmusiła dłużniczkę do ubiegania się o pomoc w powrocie do kraju z terenu zagrożonego wojną domową w Jemenie. W związku z nadzwyczajnymi okolicznościami udzielenia pomocy pojawiła się wątpliwość co do zasadności windykowania lub umorzenia należności. W wyniku otrzymanej opinii prawnej oraz z uwagi na brak w aktach sprawy wniosku dłużnika o umorzenie należności, zwrócono się do dłużnika z informacją o istniejącym zadłużeniu oraz istniejących ulgach w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. 901-934, 2495-2500)

2. Pozostawiono bez rozpatrzenia wnioski dłużników o rozłożenie na raty lub umorzenie zobowiązań z tytułu udzielonej pomocy finansowej w trzech badanych przez NIK sprawach. Było to niezgodne z art. 35 § 1 Kpa stanowiącym, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (decyzja Nr 141/2015/12 i 372/2016/09) albo z art. 139 § 1 ustawy OP stanowiącym, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (decyzja Nr 110/2016/07). I tak:
 - 2.1. W sprawie zakończonej umorzeniem należności w łącznej wysokości 1 504,23 zł⁶⁹ pozostawiono bez rozpatrzenia dwa wnioski dłużnika (z: 8 grudnia 2006 r. i 22 stycznia 2007 r.), w których zwracał się on o rozłożenie na raty należności głównej i kosztów zastępstwa procesowego oraz umorzenie odsetek.

⁶⁸ Decyzja Nr 186/2016/07. Należność główna w kwocie 11 556,24 zł i odsetki w kwocie 4 214, 00 zł.

⁶⁹ Decyzja Nr 141/2015/12. Kwota główna należności 318,00 zł, odsetki 1 006,23 zł oraz koszty zastępstwa procesowego - 180 zł.

Wnioskodawca złożył również, w kwietniu 2007 r., wymagane *Oświadczenie* i dokumentację poświadczającą jego treść. Dopiero trzeci wniosek (z 9 października 2015 r.) o umorzenie należności został rozpatrzony przez MSZ.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że nie są znane przyczyny pozostawienia wskazanych wniosków dłużnika bez rozpatrzenia.

W ocenie NIK, nierozpatrzenie przez MSZ wniosków złożonych w 2006 i 2007 r., było działaniem niegospodarnym, gdyż dłużnik wносił wówczas o rozłożenie na raty spłaty należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej i kosztów zastępstwa procesowego. Natomiast trzeci wniosek, który MSZ rozpatrzyło pozytywnie w 2015 r. dotyczył umorzenia zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 539-584, 2615-2621)

- 2.2. W sprawie zakończonej umorzeniem należności w kwocie 5 155,42 zł⁷⁰ (w 2016 r.) pozostawiono bez rozpatrzenia trzy wnioski dłużnika o umorzenie zobowiązania z: 2 stycznia 1997 r., 19 stycznia 2001 r. oraz 18 lutego 2008 r. W dokumentacji MSZ było również postanowienie komornika o bezskutecznej egzekucji z 10 czerwca 2008 r.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że MSZ nie jest w stanie wskazać przyczyn, dlaczego wnioski składane przez dłużników o umorzenie zobowiązania z 1997 r. i z 2001 r. nie zostały rozpatrzone. Podał, że osoba, która zajmowała się tymi sprawami we wskazanym okresie, nie pracuje już w MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 853-880, 2503-2508)

- 2.3. Pozostawiono bez rozpatrzenia wnioski o odroczenie płatności oraz jej rozłożenie na raty, który wpłynął do MSZ w sierpniu 2011 r., tj. przed terminem spłaty pomocy finansowej⁷¹. MSZ 19 września 2011 r. zwróciło się do wnioskodawcy o uzupełnienie ww. wniosku. Uzupełniona dokumentacja wpłynęła do MSZ 3 listopada 2011 r., jednakże decyzja w sprawie nie została wydana. W maju 2016 r., tj. po ponad czterech latach od uzupełnienia przez wnioskodawcę dokumentacji, MSZ poinformowało dłużniczkę o figurującym w księgach rachunkowych zadłużeniu oraz o znajdującym się w MSZ wniosku o odroczenie terminu zapłaty i rozłożenie na raty zobowiązań. W piśmie wskazano, że *„mając na uwadze wielkość zadłużenia, upływ czasu, a także fakt wcześniejszego ubiegania się przez Panią o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania wyrażamy chęć ponownego rozpatrzenia złożonego przez Panią wniosku. Istnieje również możliwość wniesienia wniosku o umorzenie zadłużenia.”*

W związku z powyższym pismem dłużniczka zwróciła się ponownie o umorzenie należności bądź jej rozłożenie na raty (w maju 2016 r.). W maju 2016 r. wydano decyzję, na mocy której rozłożono spłatę należności na raty.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że nie jest znana przyczyna nierozpatrzenia wniosku dłużniczki w 2011 r. Mogło to wynikać z braku odpowiednich pełnomocnictw dla dyrekcyj BF do podejmowania decyzji w imieniu Ministra SZ o udzielaniu ulg w spłacie należności. W 2016 r. w trakcie weryfikacji spraw z 2011 r., przed wysłaniem tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych, zwrócono się z prośbą do dłużniczki o uaktualnienie dokumentów celem rozpatrzenia wniosku złożonego w 2011 r.

⁷⁰ Decyzja Nr 372/2016/09. Należność główna w kwocie 1 215,00 zł i odsetki w kwocie 3 940,42 zł.

⁷¹ Decyzja Nr 110/2016/07.

Zastępca Dyrektora BF podał również, że BF zwróci się z pismem do BDG celem naprawy zaistniałego stanu faktycznego w zakresie możliwości i formy korekty.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1264, 2477-2487)

3. Opieszale rozpatrywano wnioski o umorzenie i rozłożenie na raty dotyczące 14 badanych spraw i nie informowano wnioskodawców o konieczności przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku. Upływ czasu, liczony od dnia złożenia dokumentów⁷² do dnia wydania decyzji, wynosił od 31 do 141 dni⁷³. Było to niezgodne z art. 35 § 1 w zw. z 35 § 3 Kpa stanowiących, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W przypadku spraw, w których wydano decyzje na podstawie przepisów ustawy OP, było to niezgodne z art. 139 § 1 ustawy OP stanowiącym, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że na terminy rozpatrywania wniosków dłużników ma wpływ liczba terminowych spraw do zrealizowania także dotyczących należności z tytułu udzielenia pomocy konsularnej, stopień trudności zagadnienia oraz obciążenie obowiązkami wszystkich osób zaangażowanych w przygotowanie decyzji. Wnioski o zastosowanie ulgi w spłacie po wpływie do BF są przedmiotem analizy, następnie wypracowywana jest propozycja decyzji, która jest konsultowana z radcą prawnym w BDG. Wieloetapowe procedowanie ma wpływ na termin przygotowania odpowiedzi. BF nie posiada narzędzi, które umożliwiają skuteczne śledzenie kolejnych etapów i wpływających terminów, a pracownicy zajmują się wieloma tematami równolegle, co miało również przełożenie na brak bieżącej informacji o czasie, jaki upłynął od złożenia wniosku przez dłużnika i w konsekwencji informacji dla zainteresowanego o wydłużonym czasie rozpatrywania wniosku.

Tylko w jednym przypadku⁷⁴ MSZ poinformowało dłużnika po upływie ponad siedmiu miesięcy o przeciągającej się procedurze rozpatrywania złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 640-697, 539-584, 881-895, 1039-1708, 2479-2488)

4. Przewlekłe prowadzono postępowanie wymagające złożenia dokumentacji dowodowej w sprawie, w której wydano decyzję Nr 1/2015/01. Pismo z prośbą o przekazanie *Oświadczenia*, wraz z dokumentacją potwierdzającą informacje zawarte w tym oświadczeniu, skierowano do dłużnika dopiero po trzech miesiącach od dnia wpływu wniosku do MSZ.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że w systemie Egeria widnieje data 26 listopada 2014 r. jako data operacji i data księgowania. Jest ona tożsama z datą wysłania pisma przewodniego do formularza *Oświadczenia*. Data wpływu, widoczna na

⁷² Termin liczony od dnia uzupełnienia dokumentów bądź złożenia odwołania od decyzji.

⁷³ Czas rozpatrywania spraw dla poszczególnych decyzji o wskazanych tutaj numerach wyniósł: 20/2015/04 – 36 dni; 26/2015/05 – 68 dni; 33/2015/05 – 41 dni; 11/2016/04 – 35 dni; 33/2016/05 – 141 dni; 113/2016/07 – 66 dni; 127/2016/07 – 58 dni; 91/2016/06 – 60 dni; rozpatrzenie odwołania, w wyniku którego wydano decyzję 210/2016/08 – 31 dni; rozpatrzenie odwołania od decyzji 118/2016/07, w wyniku którego wydano decyzję 142/2015/12 r. – 165 dni; rozpatrzenia odwołania od decyzji 92/2015/11 – 284 dni (wydano dwie decyzje Nr: 346/2016/08 i 347/2016/08); 18/2015/04 i 19/2015/04 – 49 dni; 141/2015/12 – 42 dni; 185/2015/07 – 102 dni.

⁷⁴ Odwołanie od decyzji Nr 92/2015/11.

podaniu załączonym do akt sprawy, jest prawdopodobnie datą wpływu przedmiotowego podania do placówki zagranicznej. Z powyższego można domniemywać, iż podanie zostało przekazane z placówki do BF wraz z decyzją o udzieleniu pomocy w listopadzie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1686-1708, 2487-2488)

5. Przy rozpatrzeniu dwóch wniosków⁷⁵ nie przestrzegano *Procedury sprawie rozliczania pomocy finansowej i Procedury w sprawie windykcji*. Kontrola NIK wykazała, że decyzje w ww. sprawach wydano na podstawie niepodpisanych przez wnioskodawców *Oświadczeń*.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że brak podpisu na *Oświadczeniach* załączonych do decyzji Nr 181/2016/07 oraz Nr 1/2015/01 jest efektem niedopatrzenia. Podał również, że osoby te złożyły podpisane podania o zastosowanie ulgi w spłacie. Natomiast z jakości przedłożonych dokumentów, w przypadku decyzji Nr 1/2015/01 wynika, iż była to osoba mająca problem z komunikacją pisemną.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1112, 1705-1708, 2496, 2500)

6. Niezgodnie z żądaniem wnioskodawcy, wydano siedem decyzji badanych przez NIK. Zobowiązani w złożonych wnioskach wnosili o umorzenie należności, podczas gdy wydano sześć decyzji o rozłożeniu należności na raty⁷⁶ i jedną o odroczeniu płatności⁷⁷. W świetle przepisów art. 61 § 1 w zw. z art. 63 § 2 Kpa treść żądania strony wpływa na ustalenie zakresu postępowania. Art. 104 § 2 Kpa stanowi, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Zgodnie z art. 165 § 1 ustawy OP - analogicznie jak na zasadach określonych w Kpa – postępowanie podatkowe jest wszczynane na żądanie strony w dniu doręczenia tego żądania organowi podatkowemu, organ ten jest związany treścią wniosku.

Należy zauważyć, że 9 sierpnia 2016 r. BF uzyskało opinię radcy prawnego w MSZ, odnoszącą się do decyzji 92/2015/11, w której podano, iż ze względu na fakt, że zgoda organu administracyjnego na spłatę przez dłużnika kwoty zadłużenia w ratach w tej decyzji, nie koresponduje z intencją wniosku dłużnika, należy przyjąć, iż przedmiotowa decyzja organu administracji publicznej była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, zatem w ocenie radcy prawnego należało stwierdzić jej nieważność. Pomimo że MSZ posiadało przedmiotową opinię prawną, nie dokonano korekty wadliwych decyzji.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że pierwotnie, wydając decyzje starano się zastosować taką ulgę w spłacie zobowiązania, która pozwalałaby na wyegzekwowanie dochodów budżetowych (spłaty należności), z uwzględnieniem możliwości płatniczych/majątkowych dłużnika. W wyniku pogłębionej analizy dokonanej przez radcę prawnego MSZ współpracującego z BF w zakresie windykcji udzielonej pomocy konsularnej uzyskano przedmiotową opinię, która od tego czasu jest stosowana.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1708, 2486)

⁷⁵ Decyzje Nr: 181/2016/07 i 1/2015/01.

⁷⁶ Nr: 48/2015/08, 142/2015/12 (następnie w wyniku wniosku dłużnika o ponowne rozpatrzenie sprawy wydano decyzję Nr 118/2016/07 podtrzymującą postanowienie określone w decyzji 142/2015/12), 91/2016/06 (następnie w wyniku wniosku dłużnika o ponowne rozpatrzenie sprawy wydano decyzję Nr 210/2016/08 podtrzymującą postanowienie określone w decyzji Nr 91/2016/06), 127/2016/07, 181/2016/07.

⁷⁷ Decyzja Nr 182/2016/07.

7. Odsetki od należności naliczono do dnia wydania decyzji w sprawie rozłożenia na raty, zamiast do dnia wpływu do MSZ wniosków o udzielenie ulgi w spłacie w sześciu badanych sprawach⁷⁸. Było to niezgodne z § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach, stanowiącym, że odsetki za zwłokę są naliczane do dnia wniesienia podania o odroczenie lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej, włącznie z tym dniem⁷⁹.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że podczas przygotowywania decyzji niesłusznie zastosowano zapis zaproponowany przez radcę prawnego w odniesieniu do decyzji w sprawie umorzenia.

W wyniku kontroli NIK, Dyrektor BF zwrócił się do BDG z prośbą o pomoc w rozwiązaniu kwestii niewłaściwego naliczania odsetek od zaległości w decyzjach o udzielaniu ulg w spłacie zobowiązań z tytułu pomocy udzielanej przez konsulów.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1708, 2486)

8. Zmiany jednej decyzji⁸⁰ dokonano w sposób niezgodny z przepisami art. 111 § 1a i 1b Kpa, które stanowią, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w zakresie, o którym mowa w art. 111 § 1 Kpa, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Uzupełnienia decyzji dokonuje się w formie postanowienia. Decyzja dotyczyła rozłożenia na raty spłaty należności z tytułu pomocy finansowej udzielonej na podstawie zawartej z konsulem umowy pożyczki.

MSZ pierwotnie ujęło w księgach rachunkowych kwotę odzyskaną przez komornika sądowego (176 zł) w poczet odsetek z tytułu należności. Wydając decyzję, w uzasadnieniu kwotę tę uwzględniono pomniejszając odsetki od należności głównej. Na decyzji dokonano odręcznej adnotacji (brak podpisu) „wpłata 176,- dotyczy kwoty głównej – potwierdzono w rozmowie telefonicznej przez Komornika 14.10”. W księgach rachunkowych dokonano stosownych korekt zaliczając ww. wpłatę na poczet kwoty głównej należności.

Powyższe stanowi zmianę treści zawartej w ww. decyzji, gdzie dokonano podziału należności na kwotę główną, odsetki i koszty zastępstwa procesowego. Przy tym dokonana zmiana była niezgodna z art. 1026 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁸¹, który stanowi, że wyegzekwowane przez komornika kwoty zaliczane są przez komornika na koszty postępowania, następnie na odsetki, a w końcu na sumę dłużną. Wierzyciel powinien zaliczyć otrzymaną wpłatę w ten sam sposób. Do kwot wyegzekwowanych przez komorników nie mają zastosowania zasady zaliczania wpłat określone w art. 451 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁸², pozwalające dłużnikowi wskazać, na jaką należność kwota ma być zaliczona.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że pierwotne przypisanie wpłaty z 6 maja 2015 r. w kwocie 176,00 zł na spłatę odsetek zostało dokonane w oparciu o informację telefoniczną otrzymaną od komornika dokonującego wpłaty. W toku dalszych czynności wyjaśniających uzyskano informację od komornika o innym zakwalifikowaniu dokonanej wpłaty. Złożoność sprawy, na którą składały się m.in. wpłaty zrealizowane już przez komornika, kolejne kwoty pobierane przez komornika od dłużnika w trakcie wydawania decyzji oraz informacja o ustanowieniu depozytu sądowego miały wpływ na zapisy na kontach dotyczące zarówno wydanej decyzji

⁷⁸ Decyzje Nr: 26/2015/05, 11/2016/04, 33/2016/05, 110/2016/07, 113/2016/07, 127/2016/07.

⁷⁹ Zgodnie z art. 53 § 1 OP od zaległości podatkowych naliczane są odsetki za zwłokę.

⁸⁰ Decyzja Nr 48/2015/08.

⁸¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.

⁸² Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.

jak i dokonywanych wpłat z tytułu przedmiotowej należności. Podał również, iż pomimo zaistniałych różnic ogólna kwota należności nie została zmieniona.

(dowód: akta kontroli str. 1479-1516, 2488)

9. W decyzji w sprawie umorzenia należności⁸³ błędnie wskazano podstawę prawną poprzez przywołanie art. 56 ust. 1 pkt 1 ufp dotyczącego umorzenia należności w przypadku śmierci dłużnika, pomimo że umorzona należność nie dotyczyła osoby zmarłej.

Zastępca Dyrektor BF wyjaśnił m.in., że był to błąd wynikający z omyłki pisarskiej, a zapis powinien zostać dokonany w brzmieniu art. 56 ust. 1 pkt. 5 ufp. Podał również, że BF wystąpi do BDG z zapytaniem o możliwość skorygowania treści decyzji na podstawie art. 113 Kpa (sprostowanie omyłki pisarskiej).

(dowód: akta kontroli str. 539-540, 2624)

10. Nie informowano dłużników o kosztach związanych z wystawieniem upomnień dotyczących dziewięciu należności⁸⁴. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, gdyż Ministerstwo powinno informować dłużnika o wszystkich kosztach jakie go obciążają w związku z prowadzonym postępowaniem windykacyjnym.

Zastępca Dyrektor BF wyjaśnił, że prace nad zautomatyzowaniem procesu wystawiania upomnień zakończono w październiku 2015 r. Do tego czasu najprawdopodobniej koszty upomnienia nie były wskazywane w upomnieniach wysyłanych do dłużników. Jednakże należy podkreślić, iż brak tej informacji nie przesądzał o nieujmowaniu ich w dalszych krokach egzekucji, czego przykładem są tytuły wykonawcze, w których koszt upomnienia jest uwzględniany.

(dowód: akta kontroli str. 1206-1231, 1286-1312, 1543-1919, 1748-1889, 2481-2489, 2692-2699)

11. Nie naliczono opłaty prolongacyjnej w 14 sprawach dotyczących rozłożenia spłaty należności na raty⁸⁵ oraz jednej decyzji dotyczącej odroczenia płatności⁸⁶, do których stosowano przepisy ustawy OP. Było to niezgodne z art. 57 § 1 ustawy OP stanowiącym, że w decyzji wydanej na podstawie art. 67a § 1 pkt 1 lub 2 (dotyczy odroczeń i rozkładania na raty), dotyczącej podatków stanowiących dochód budżetu państwa, organ podatkowy ustala opłatę prolongacyjną od kwoty podatku lub zaległości podatkowej.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że we wskazanych powyżej decyzjach omyłkowo nie uwzględniono opłaty prolongacyjnej. Jednocześnie BF zwrócił się z pismem do BDG w celu ustalenia możliwości i formy korekty decyzji wydanych z pominięciem wskazanych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1708, 2617-2625)

12. Nieprawidłowo naliczono odsetki w przypadku dwóch decyzji⁸⁷ w sprawie rozłożenia należności na raty. Od ww. należności naliczono odsetki ustawowe, zamiast podatkowych, pomimo że decyzje wydano w trybie przepisów ustawy OP. Było to niezgodne z art. 53 § 1 ustawy OP.

⁸³ Decyzja Nr 141/2015/12.

⁸⁴ Upomnienia dotyczące należności rozłożonych na raty – decyzje Nr: 26/2015/05, 33/2015/05, 23/2016/04, 113/2016/04 oraz należności ujętych w księgach rachunkowych – sprawy Nr: 01021/11, 02490/11, 01569/11, 02262/11, 01390/09.

⁸⁵ Decyzje Nr: 1/2015/01, 4/2015/01, 20/2015/04, 37/2015/06, 26/2015/05, 33/2015/05, 91/2015/11, 11/2016/04, 23/2016/04, 33/2016/05, 110/2016/07, 113/2016/07, 127/2016/07, 91/2016/06.

⁸⁶ Decyzja Nr 182/2016/07.

⁸⁷ Decyzje Nr 26/2015/05 i Nr 33/2015/05.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że w ww. decyzjach omyłkowo naliczono odsetki ustawowe zamiast odsetek od zaległości podatkowych.

W pismach skierowanych do dłużników w styczniu 2017 r. dotyczących wygaśnięcia decyzji o rozłożeniu na raty podano kwoty odsetek naliczone jak od zaległości podatkowych⁸⁸.

NIK zwraca uwagę, iż MSZ powinien dokonać stosownej korekty/zmiany wydanych decyzji .

(dowód: akta kontroli str. 1543-1619, 2482, 2489, 2624, 2650)

13. Działano opieszale w skutecznym doręczeniu stronie decyzji⁸⁹ w sprawie rozłożenia na raty zobowiązania w wysokości 2 481,60 zł. Powyższa decyzja wysłana została do nadawcy w lipcu 2016 r. i nie została odebrana. Ministerstwo nadało ją ponownie dopiero po upływie około czterech miesięcy.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że przesyłka wróciła do MSZ 19 sierpnia 2016 r. i została wysłana ponownie 25 listopada 2016 r. Nie ma możliwości dokładnego określenia kiedy nieodebrana przesyłka wpłynęła do BF. W momencie stwierdzenia, iż wnioskujący nie odebrał decyzji, przesłano ją ponownie.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1159, 2488)

14. Bezzasadnie wystawiono upomnienia wzywające do zapłaty w przypadku dwóch badanych spraw, tj.:

- należności⁹⁰, w przypadku której dłużnik zwrócił się do MSZ z wnioskiem o zastosowanie ulgi w spłacie jeszcze przed terminem płatności. Pomimo że wnioskodawca w styczniu 2015 r., zgodnie z pismem MSZ, przekazał wszystkie wymagane dokumenty, Ministerstwo w marcu 2016 r. wysłało do dłużnika upomnienie (tj. w trakcie rozpatrywania wniosku dłużnika). Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że monit wystawiono 7 marca 2016 r., a więc przed podjęciem decyzji o udzieleniu ulgi. Prawdopodobnie oryginały dokumentów po otrzymaniu ich z placówki zostały zarejestrowane w systemie Egeria i nie zostały połączone z wnioskiem dłużnika, w konsekwencji czego został wystawiony monit.
- należności umorzonej przez konsula w październiku 2015 r.⁹¹. Pomimo tego Ministerstwo wystawiło w lutym 2016 r. upomnienie wzywające do zapłaty ww. należności (łącznie z naliczonymi odsetkami). Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że należność z tytułu udzielonej pomocy konsularnej została zaewidencjonowana, ale nieoznaczona jako rozliczona (w tym wypadku umorzona). W momencie wysyłania upomnienia zostało to przeoczone. Stosownych korekt dokonano w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1285, 1922-1932, 2622, 2481, 2488)

15. Nie ujęto naliczonych odsetek w decyzji w sprawie rozłożenia na raty spłaty należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej⁹².

Ustalono, że rozstrzygnięcie przyjęte w decyzji obejmowało tylko część należności, tj. kwotę główną wraz z kosztami upomnienia. W piśmie przekazującym decyzję dłużnikowi wskazano m.in. „(...) w opinii Biura Finansów właściwym jest dokonanie przez Pana zwrotu kwoty głównej należności przed wydaniem decyzji o ewentualnym zastosowaniu ulgi w spłacie pozostałej części zadłużenia”.

⁸⁸ Pisma z 5 stycznia 2017 r. znak: BF 01925/13 i BF 02693/13.

⁸⁹ Decyzja Nr 127/2016/07.

⁹⁰ Dotyczy należności, którą rozłożono na raty na podstawie decyzji Nr 33/2016/05.

⁹¹ Decyzja Nr 382-3-2015.

⁹² Decyzja Nr 127/2016/07.

NIK zwraca również uwagę, że w przypadku tej decyzji dłużnik zwracał się o umorzenie zaległości.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że wydając decyzję kierowano się wolą wyjścia naprzeciw prośbie dłużnika, z zachowaniem dbałości o finanse publiczne. Słuszne wydawało się wyegzekwowanie przynajmniej kwoty głównej zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 1127-1159, 2475-2476, 2486)

16. Księgi rachunkowe były prowadzone nierzetelnie. Naruszało to przepisy art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o rachunkowości. W świetle art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Nieprawidłowości odnoszące się do prowadzenia ksiąg rachunkowych mają wpływ na wiarygodność sporządzonych na ich podstawie sprawozdań budżetowych Rb-27 w zakresie kwot dotyczących należności z tytułu pomocy finansowej. I tak:

16.1. Zdarzenia gospodarcze, wskazane poniżej, ujęto w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie sprawozdawczym. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Nieprawidłowość ta odnosi się do:

- operacji gospodarczych wynikających z rozstrzygnięć dwóch decyzji w sprawie umorzenia⁹³ oraz sześciu decyzji w sprawie rozłożenia na raty niespłaconej należności⁹⁴.

Główny Księgowy Resortu SZ wyjaśniła, że prawdopodobnie ujęcie wskazanych decyzji w innych miesiącach wynikało z ilości i terminowości realizowanych zadań. Był to początkowy okres wydawania decyzji na większą skalę przy jednoczesnym intensywnym korygowaniu ujęcia w księgach pomocy konsularnych.

(dowód: akta kontroli str. 640-737, 1039-1708, 2522-2527)

- operacji gospodarczych dotyczących umorzenia należności z tytułu pomocy finansowej na podstawie trzech decyzji konsulów⁹⁵. Operacje te zaewidencjonowano w niewłaściwym roku⁹⁶.

Odnosnie decyzji Nr 323-34-2014 i 382-3-2015 Główny Księgowy Resortu SZ oraz Zastępca Dyrektora BF wyjaśnili, że błędy wynikały z wprowadzenia kwoty należności do systemu bez uwzględnienia jej umorzenia przez konsula. W wyniku weryfikacji uzupełniono dokonane zapisy o niezaewidencjonowane wcześniej umorzenie należności.

W sprawie decyzji Nr 382-90-2015 Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że 20 czerwca 2016 r. do BF wpłynęło pismo Konsulatu Generalnego RP

⁹³ Tj. Decyzje Nr 18/2015/04 i Nr 19/2015/04 z 14 kwietnia 2015 r. – zaksięgowano w ciężar sierpnia 2015 r.

⁹⁴ Tj. decyzję Nr 1/2015/01 z 14 stycznia 2015 r. – zaksięgowano w ciężar marca 2015 r.; decyzję Nr 4/2015/01 z 14.01.2015 r. – zaksięgowano w ciężar marca 2015 r.; decyzję Nr 20/2015/04 z 14.04.2015 r. – zaksięgowano w ciężar sierpnia 2015 r., decyzję Nr 37/2015/06 z 10.06.2015 r. – zaksięgowano w ciężar czerwca 2015 r., decyzję Nr 48/2015/08 z 17.08.2015 r. – zaksięgowano w ciężar października 2015 r., decyzję Nr 91/2015/11 z 02.11.2015 r. – przeniesienie salda konta 226 na konto 220-11(...)8301 nastąpiło w marcu 2016 r. (saldo dotyczyło jednej raty z terminem płatności na koniec stycznia 2016 r.).

⁹⁵ Decyzje Nr: 323-34-2014, 382-3-2015, 382-90-2015. W przypadku tych decyzji konsulowie przyznali i umorzyli pomoc finansową w tym samym dniu.

⁹⁶ Należność wynikającą z decyzji Nr 382-3-2015 z 15 października 2015 r. zaewidencjonowano w księgach rachunkowych w grudniu 2015 r., natomiast operację umorzenia w kwietniu 2016 r. Należność wynikającą z decyzji Nr 323-34-2014 z 6 października 2014 r. zaewidencjonowano w księgach rachunkowych w grudniu 2014 r., natomiast operację umorzenia w listopadzie 2015 r. Należność powstała i umorzona na podstawie decyzji Nr 382-90-2015 z 2 października 2015 r. zaewidencjonowano w księgach rachunkowych w czerwcu 2016 r.

w Kolonii z prośbą o refundację kwoty udzielonej pomocy obywatelom polskim za okres sierpień-listopad 2015 r. Wśród przesłanych dokumentów była m.in. ww. decyzja. Przesłane sprawy zostały wprowadzone do bieżącego miesiąca tj. do czerwca 2016 r. zgodnie z datą ich otrzymania. W tym samym miesiącu ujęto również umorzenie ww. należności w związku z decyzją konsula.

NIK zwraca uwagę, iż decyzja Nr 382-90-2015 została wykazana w piśmie Konsulatu Generalnego RP w Kolonii z 6 grudnia 2015 r., w którym zwracano się o refundację pomocy finansowej udzielonej w październiku 2015 r. Jak wynika z pisma z 13 czerwca 2016 r., w którym Konsulat zwracał się z ponowną prośbą o refundację udzielonej pomocy, sprawa ta nie została w 2015 r. załatwiona, mimo jej przekazania do MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 1900-1941, 2623, 2695-2699)

- operacji gospodarczych dotyczących czterech badanych należności⁹⁷, w przypadku których koszty upomnienia zostały ujęte w księgach pod datą 31 grudnia 2016 r., pomimo że upomnienia zostały doręczone w latach 2012-2013. Natomiast koszty upomnienia dotyczącego decyzji w sprawie rozłożenia na raty Nr 127/2016/07 wystawionego 30 października 2015 r. zostały zaewidencjonowane w ciężar lipca 2016 r.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że przypadki nieujęcia w ewidencji księgowej kosztów upomnienia wynikają przede wszystkim z faktu, iż upomnienia i inne dokumenty związane z windykacją należności wystawiane są przez Referat ds. windykacji. Obecnie trwa proces weryfikacji dokumentacji pod kątem ujęcia w księgach kosztów upomnień w odniesieniu do należności, do których nie zostało to wcześniej dokonane. Przepływ informacji w ramach WK jest w trakcie modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1127-1159, 1748-1826, 2698)

- 16.2.** W księgach rachunkowych nie przypisano dłużnikom kosztów z tytułu zastępstwa procesowego zasądzonych przez sąd w nakazach zapłaty, w łącznej kwocie 2 880,00 zł, w dziesięciu sprawach, w których wydano decyzje o umorzeniu należności⁹⁸. Z ewidencji księgowej nie wynika, że dłużnicy posiadali wobec MSZ zobowiązania z tytułu zastępstwa procesowego, pomimo że takie zobowiązania wynikały z nakazów zapłaty.

NIK zwraca uwagę, że koszty te nie zostały uwzględnione również w wydanych decyzjach w sprawie umorzenia, pomimo że w ww. przypadkach wydane zostały postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji. Zatem w sytuacji bezskuteczności egzekucji, koszty te powinny zostać umorzone wraz z kwotą główną należności i odsetkami.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że brak przypisania dłużnikowi kosztów zastępstwa procesowego we wskazanych decyzjach wynika najprawdopodobniej z faktu, iż cała dokumentacja związana z windykacją należności z tytułu udzielonych pomocy konsularnych trafia do Referatu ds. windykacji. Przypis należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego zostanie uzupełniony w tych przypadkach, w których nie został on zaewidencjonowany.

⁹⁷ Upomnienia Nr 1 dotyczące spraw: 01021/11, 02490/11, 01569/11, 02262/11.

⁹⁸ Sprawy, w których wydano decyzje Nr: 65/2015/08 (koszty zastępstwa procesowego 180,00 zł), 66/2015/08 (60,00 zł), 115/2015/11 (60,00 zł), 116/2015/11 (60,00 zł), 128/2015/11 (180,00 zł), 167/2016/07 (1 200,00 zł), 150/2016/07 (180,00 zł), 220/2016/08 (180,00 zł), 331/2016/08 (600,00 zł), 372/2016/09 (180,00 zł).

W trakcie kontroli NIK, Zastępca Dyrektora BF zwrócił się do BDG w celu ustalenia możliwości i formy korekty w przypadkach, gdzie były już wydane stosowne decyzje z pominięciem wskazanych kosztów⁹⁹. W przekazanej opinii radca prawny w BDG wskazał m.in., że koszty te wraz z zasądzoną przez sąd wierzytelnością i odsetkami stanowią całość zadłużenia w stosunku do wierzyciela i w całości podlegają egzekucji na rzecz MSZ, co oznacza, że w decyzjach dotyczących np. umorzenia należności w całości, obok wskazania kwoty głównej wraz z wysokością odsetek należy również wskazać kwotę kosztów zastępstwa procesowego, kosztów nadania klauzuli, które również podlegają umorzeniu wraz z należnością główną i odsetkami. W związku z przedmiotową opinią BF przekazało do BDG osiem decyzji o umorzeniu należności z prośbą o analizę prawną pod kątem zmian wydanych decyzji i ujęcia w nich zapisów o umorzeniu kosztów zastępstwa procesowego oraz kosztów zastępstwa w egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 430-439, 451-639, 738-880, 2495-2501)

- 16.3.** W ewidencji księgowej nie przypisano dłużnikowi kosztów zastępstwa procesowego w sprawie dotyczącej decyzji Nr 48/2015/08.

Główny Księgowy Resortu SZ wyjaśniła, że w treści decyzji 48/2015/08 zostały wskazane kwoty już wpłacone na konto Ministerstwa, w tym 75,00 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego. Dokonana 6 maja 2015 r. wpłata kosztów zastępstwa procesowego została zaewidencjonowana bezpośrednio na dochody budżetowe z pominięciem etapu przypisania należności.

(dowód: akta kontroli str. 1476-1516, 2529-2530)

- 16.4.** W ewidencji księgowej nie ujęto kosztów upomnienia w sprawach dotyczących pięciu decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty¹⁰⁰.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że przypis należności z tytułu kosztów upomnienia zostanie uzupełniony w tych przypadkach, w których nie został on zaewidencjonowany. Jednocześnie BF zwróci się z pismem do BDG w celu ustalenia możliwości i formy korekty w przypadkach gdzie były już wydane stosowne decyzje z pominięciem wskazanych kwot.

W wyniku niniejszej kontroli NIK w księgach rachunkowych ujęto koszty upomnienia dotyczące decyzji: 1/2015/01, 20/2015/04, 26/2015/05, 33/2015/05, 33/2016/05.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1285, 1543-1708, 2482, 2489, 2625, 2648)

- 16.5.** W księgach rachunkowych nierzetelnie naliczono i zaewidencjonowano odsetki od należności z tytułu pomocy finansowej. I tak:

- nie przypisano dłużnikom odsetek z tytułu nieterminowo spłacanych rat określonych w 11 decyzjach¹⁰¹;

Główny Księgowy Resortu SZ wyjaśniła m.in., że na obecnym etapie prac priorytetem są sprawy starsze, wobec których prowadzona jest weryfikacja, wystawiane są upomnienia, tam gdzie nie zostało to zrobione wcześniej i tytuły wykonawcze, celem niedopuszczenia do przedawnienia należności. Dodatkowo ograniczeniem jest liczba osób wykonujących poszczególne czynności z zakresu problematyki pomocy konsularnych oraz występowanie „wąskich gardeł”, gdzie kumuluje się realizacja wielu zadań w ograniczonym

⁹⁹ Pismo z 9 stycznia 2017 r. znak BF.7151.1.2017/1.

¹⁰⁰ Decyzje Nr: 1/2015/01, 20/2015/04, 26/2015/05, 33/2015/05, 33/2016/05.

¹⁰¹ Decyzje Nr: 1/2015/01, 20/2015/04, 26/2015/05, 33/2015/05, 48/2015/08, 23/2016/04, 33/2016/05, 110/2016/07, 113/2016/07, 118/2016/07, 127/2016/07.

Ustalono
nieprawidłowości cd.

przedziale czasu. Ponadto – poza realizacją bieżących zadań - cały czas trwa pracochłonny proces urealniania sald rozrachunków z tytułu pomocy konsularnych. Natomiast brak systemu pozwalającego na bieżące monitorowanie wpłat uniemożliwia szybką i automatyczną weryfikację realizacji zapisów decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty lub jej odroczeniu. Konieczna jest czasochłonna weryfikacja spłat, która nie zawsze jest możliwa ze względu na ograniczone zasoby i ustalone priorytety. Powyższe ma wpływ na termin i nieregularny tryb podejmowania działań celem wyegzekwowania należności. Ponadto Główny Księgowy Resortu SZ poinformowała, że w przypadku ww. decyzji dokonano przypisania należności z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1708, 2524, 2530)

- nie naliczono lub błędnie naliczono odsetki od należności zanim wydano decyzje o ich umorzeniu¹⁰² oraz niesłusznie naliczono odsetki od należności rozłożonych na raty¹⁰³. Stwierdzono, że korekt naliczonych odsetek dokonywano najczęściej w kolejnych miesiącach, a w przypadku decyzji 331/2016/08 w księgach następnego roku¹⁰⁴.

Zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁵, odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmują się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Główny Księgowy Resortu SZ wyjaśniła m.in., że pojawiające się błędne naliczenia są wynikiem procedury stosowanej do naliczania odsetek od należności z tytułu pomocy finansowej. Główny Księgowy Resortu SZ podała też, że ilość elementów do uwzględnienia w procesie naliczania odsetek powoduje, że zdarzają się błędne naliczenia, które ze względu na dużą liczbę rekordów (np. odsetki za trzeci kwartał 2016 r. dla dokumentu typu „POZ” z odsetkami podatkowymi to 7 495 rekordów) są korygowane w tych samych lub kolejnych okresach.

(dowód: akta kontroli str. 640-697, 816-852, 881-978, 1620-1708, 2522-2528)

Uwagi dotyczące
stwierdzonych
nieprawidłowości

W opinii NIK na powstanie powyżej wskazanych nieprawidłowości wpływ miały następujące czynniki:

- brak funkcjonalności narzędzia informatycznego, pozwalającej na monitorowanie rozrachunków z dłużnikami, wspierającej obsługę windykacji oraz efektywne i skuteczne zarządzanie procesem windykacyjnym;
- niedostosowanie obsady kadrowej do skali zadań związanych z windykacją zaległych należności z tytułu pomocy finansowej oraz ewidencjonowaniem operacji księgowych, wynikających z wydanych decyzji;

¹⁰² Dotyczy decyzji Nr: 18/2015/04, 19/2015/04, 185/2016/07, 186/2016/07, 442/2016/09, 331/2016/08.

¹⁰³ Dotyczy decyzji Nr: 1/2015/01, 4/2015/01, 20/2015/04 – w ewidencji księgowej w miesiącach: czerwcu, wrześniu i grudniu 2015 r. dokonano naliczenia odsetek, które następnie wyksięgowywano na podstawie korekty.

¹⁰⁴ Pod datą 31 grudnia 2015 r. zaksięgowano naliczoną po raz drugi pełną kwotę odsetek w wysokości 6 065,22 zł. Korekty naliczonych w ten sposób odsetek dokonano 31 sierpnia 2016 r. tj. w dniu ewidencjonowania ww. decyzji w księgach rachunkowych MSZ.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2013 poz. 289, ze zm.

- duża liczba zaległych spraw, których kumulacja, przy jednoczesnym realizowaniu bieżących zadań, zdaniem NIK wpłynęła na terminowość i prawidłowość prowadzonych działań;
- nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań dotyczących egzekwowania zwrotów udzielonej pomocy finansowej.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie działania MSZ w badanym zakresie. Windykacja należności z tytułu pomocy finansowej była niewystarczająca, pomimo znacznej jej intensyfikacji w okresie objętym kontrolą. Co prawda, nieprawidłowości dotyczące braku aktywności MSZ w dochodzeniu należności odnosiły się głównie do okresu sprzed 2015 r., to jednak w dalszym ciągu w okresie objętym kontrolą, działania te nie były podejmowane bezzwłocznie. MSZ nie zapewniło również prawidłowości i rzetelności prowadzonych postępowań zmierzających do udzielenia ulgi w spłacie należności oraz wydanych decyzji, a także rzetelności ksiąg rachunkowych w zakresie należności z tytułu pomocy finansowej.

3. Załatwianie skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym pomocy finansowej

Opis stanu faktycznego

Przyjmowanie i załatwianie skarg w MSZ oraz placówkach zagranicznych w okresie objętym kontrolą odbywało się na podstawie zarządzeń Ministra SZ: Nr 17 z dnia 1 czerwca 2012 r. oraz Nr 13 z dnia 19 kwietnia 2016 r.¹⁰⁶ Na podstawie § 59 pkt 10 regulaminu organizacyjnego MSZ koordynacja załatwiania petycji, skarg i wniosków oraz prowadzenie ich ewidencji należy do BKA.

W 2015 r. i 2016 r. (do 30 września) do MSZ wpłynęło odpowiednio 129 i 119 skarg, w tym do pomocy konsularnej odnoszono się odpowiednio w 19 skargach (15%), i 23 skargach (19%).

Stwierdzono, że osiem skarg w zakresie pomocy konsularnej dotyczyło działalności konsulatów objętych przedmiotową kontrolą NIK, z tego: trzy Konsulatu Generalnego w Edynburgu, cztery Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Hadze i jedna Wydziału Konsularnego Ambasady w Oslo. Jedna z ww. skarg (w sprawie braku udzielenia informacji na okoliczność wypadku i pobytu w szpitalu) nie została rozpatrzona ze względu na braki formalne. Pozostałych siedem skarg zostało uznanych za bezzasadne.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację odnoszącą się do pięciu skarg dotyczących pomocy konsularnej. Skarżący wskazywali na:

- brak działań Konsula RP w Edynburgu w sytuacji odebrania dziecka przez miejscowe służby opieki społecznej¹⁰⁷;
- brak właściwej opieki konsularnej i nieodpowiednie zachowanie personelu Ambasady RP w Hadze, gdzie skarżąca zgłosiła się w związku z kradzieżą dokumentów, pieniędzy i telefonu¹⁰⁸;
- nieodpowiednie zachowanie konsula w Ambasadzie RP w Oslo, gdzie skarżący zgłosił się w związku z brakiem środków na powrót do kraju¹⁰⁹;

¹⁰⁶ Zarządzenie Nr 17 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 czerwca 2012 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ z 2013 r. poz. 1); Zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania petycji, skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 17 i 39).

¹⁰⁷ Nr BKA.071.18.2015.

¹⁰⁸ Nr BKA.071.53.2015.

¹⁰⁹ Nr BKA.071.60.2015.

- nieudzielenie pomocy konsularnej przez Ambasadę RP w Rzymie w związku z kradzieżą dokumentów, kart płatniczych i środków pieniężnych¹¹⁰;
- brak opieki konsularnej podczas wydarzeń związanych z zamachem terrorystycznym na lotnisku w Zaventem w Brukseli¹¹¹.

Wszystkie ww. skargi przez MSZ zostały uznane za bezzasadne.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że:

- skargi zostały załatwione w terminie określonym w art. 237 §1 Kpa, tj. w ciągu miesiąca od daty wpływu do MSZ;
- o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącego zgodnie z art. 237 § 3 Kpa;
- zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały wszystkie wymagane w art. 238 § 1 Kpa elementy, tj. oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa.
(dowód: akta kontroli str. 16-21, 1942-1988, 2605-2609)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹², wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności i efektywności procesu windykacji należności z tytułu udzielanej pomocy finansowej m.in. poprzez:
 - analizę zasobów kadrowych pod kątem ich ewentualnego wzmocnienia, podziału zadań oraz przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi pracownikami;
 - dostosowanie funkcjonalności narzędzi informatycznych do potrzeb związanych z monitorowaniem rozrachunków z dłużnikami i windykacją zwrotu należności MSZ;
 - wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań w zakresie windykacji;
 - zintensyfikowanie windykacji należności w celu niedopuszczenia do ich przedawnienia.
2. Wyeliminowanie stwierdzonych błędów w wydanych decyzjach.
3. Zapewnienie prawidłowości i rzetelności prowadzonych postępowań dotyczących udzielania ulg w spłacie należności oraz wydawanych decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty oraz odroczeniu terminu spłaty należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej.
4. Zapewnienie rzetelności ewidencji księgowej w zakresie pomocy finansowej oraz prawidłowego stanu należności w sprawozdaniach budżetowych.

¹¹⁰ Nr BKA.071.25.2016.

¹¹¹ Nr BKA.071.49.2016.

¹¹² Dz. U. z 2015 poz. 1096, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia marca 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
Podpis