



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-411.003.02.2016
I/16/002/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/002/KAP – Udzielanie pomocy konsularnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej.
Kontrolerzy	1. Lucjan Matuszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/79/2016 z 14 listopada 2016 r., 2. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/76/2016 z 14 listopada 2016 r.
	(Dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Niderlandów z siedzibą w Hadze Alexanderstraat 25, 2514 Haga (zwana dalej: Ambasadą).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 10 maja 2012 r. Pan Jan Borkowski, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Niderlandów.

(Dowód: akta kontroli str. 5-6)

Z dniem 14 listopada 2016 r. do pełnienia funkcji Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Hadze została powołana Pani Renata Kowalska. Poprzednio, w okresie od 15 czerwca 2012 r. do 31 lipca 2016 r., funkcję Kierownika Wydziału Konsularnego w Królestwie Niderlandów pełniła Pani Małgorzata Pacek, a w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 13 listopada 2016 r. Pani Anna Bogusz.

(Dowód: akta kontroli str. 7-9, 67-68, 92)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- **MSZ** – Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
- **Minister SZ** – Minister Spraw Zagranicznych,
- **Dyrektor Generalny SZ** – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej,
- **Ambasador** – Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Niderlandów,
- **Kierownik WK** – Konsul, Kierownik Wydziału Konsularnego w Ambasadzie RP w Hadze
- **urzędnik konsularny** – Konsul lub inny członek personelu dyplomatyczno-konsularnego wykonujący funkcje konsularne w WK,
- **pracownik konsularny** – członek personelu pomocniczego, w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej
- **WK** – Wydział Konsularny Ambasady RP w Hadze,
- **ustawa Fk** – ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej¹,
- **ustawa Pk** – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne²,
- **K.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³,
- **rozporządzenie Ministra SZ z 2002 r.** – rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu⁴,
- **rozporządzenie Ministra SZ z 2015 r.** – rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej⁵,

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

² Dz. U. poz. 1274, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 151 poz. 1262. Uchylone z dniem 13 stycznia 2016 r.

- **zarządzenie Ministra SZ z 2012 r.** – 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 zagranicznych⁶,
- **zarządzenie Ministra SZ z 2016 r.** – 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 Zagranicznych⁷,
- **pomoc konsularna** – pomoc finansowa udzielana obywatelowi polskiemu na pokrycie kosztów powrotu do Rzeczypospolitej Polskiej i inne, niż pomoc finansowa, działania konsula na rzecz obywatela polskiego przebywającego za granicą oraz udzielanie zapomóg⁸,
- **portal Odyseusz** – należący do MSZ portal internetowy, umożliwiający obywatelom polskim zarejestrowanie się w systemie w przypadku podróży lub dłuższego pobytu za granicą oraz służący szybkiemu informowaniu Polaków przebywających za granicą o ważnych dla nich zagadnieniach związanych z miejscem aktualnego pobytu, w celu szybkiego uzyskania pomocy w nagłych wypadkach, działający na podstawie Regulaminu Portalu Odyseusz⁹,
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli.

Zakres kontroli

1. Warunki organizacyjno–prawne Wydziału Konsularnego w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania portalu Odyseusz.
2. Realizacja działań dotyczących udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej oraz zapewnienia jej zwrotu.
3. Realizacja działań w zakresie udzielania innych, niż finansowa, form pomocy konsularnej oraz ich efekty.
4. Załatwianie skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2015 r. do 9 grudnia 2016 r.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia pozytywnie¹⁰, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania służb konsularnych Ambasady RP w Hadze w badanym zakresie.

Rozwiązania organizacyjno–prawne obowiązujące w WK umożliwiały sprawne udzielanie pomocy konsularnej oraz realizację działań w zakresie ochrony praw i interesów obywateli polskich. Zadania dotyczące pomocy konsularnej były określone w zakresie obowiązków urzędników konsularnych. Wszyscy urzędnicy WK wykonujący funkcje konsularne posiadali stosowne upoważnienia. Ambasada posiadała dostęp do portalu Odyseusz. Sposób upowszechniania informacji o możliwościach udzielenia pomocy konsularnej obywatelom polskim nie budził zastrzeżeń NIK. We wszystkich zbadanych sprawach podejmowano działania i załatwiano sprawy z zakresu pomocy konsularnej, niezwłocznie od momentu zgłoszenia problemu. Kierownik WK, zgodnie z procedurami określonymi przez Ministra SZ, terminowo załatwiła skargi przekazane mu do rozpatrzenia przez MSZ.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- 1) udzieleniu pomocy finansowej, na wniosek strony, w którym nie podano kwoty zobowiązania do zwrotu (w dziesięciu z 29 badanych przypadków). Było to niezgodne

⁵ Dz. U. poz. 2238.

⁶ Dz. Urz. MSZ z 2013 r. poz. 1. Uchylone z dniem 20 kwietnia 2016 r.

⁷ Dz. Urz. MSZ poz. 17, ze zm.

⁸ Definicja przyjęta przez NIK na potrzeby kontroli.

⁹ <http://www.odyseusz.msz.gov.pl/>

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

z § 4 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r. albo z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy Pk i § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r.,

- 2) udzieleniu pomocy finansowej, na wniosek strony, który nie zawierał podpisu wnioskodawcy potwierdzającego przyjęcie pomocy finansowej¹¹ (w dwóch z 29 badanych przypadków). Było to niezgodne z wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. i stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r.,
- 3) niezamieszczeniu we wniosku o udzielenie pomocy finansowej informacji o formie udzielonej pomocy (w trzech na 29 badanych przypadków). Było to niezgodne z wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r.,
- 4) doręczeniu stronie decyzji o pomocy finansowej, w sposób niezgodny z art. 67 ust. 1 i 2 ustawy Pk (w trzech z 29 badanych przypadków). W dwóch przypadkach wręczenie decyzji nie zostało potwierdzone podpisem strony, a w jednym przypadku nie została wskazana data odbioru. W aktach spraw brak było dokumentacji potwierdzającej dokonanie przez WK powtórnego doręczenia decyzji, o którym stanowi art. 67 ust. 2 ustawy Pk,
- 5) braku w aktach dotyczących zapomóg dokumentacji potwierdzającej trudną sytuację osób, którym przyznana została zapomoga (w 11 spośród 13 zbadanych przypadków zapomóg udzielonych po 1 listopada 2015 r.). Było to niezgodne z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy Pk,
- 6) nieprowadzeniu w okresie objętym kontrolą w Ambasadzie rejestru skarg i wniosków, co było niezgodne z § 18 zarządzenia Nr 17 Ministra SZ z 2012 r. albo § 19 ust. 1 zarządzenia nr 13 Ministra SZ z 2016 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena warunków organizacyjno-prawnych w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania portalu Odyseusz

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania WK zostały określone w dwóch, kolejnych regulaminach organizacyjnych Ambasady¹². W myśl każdego z nich Ambasador kieruje pracą Ambasady, przy pomocy kierowników wydziałów, kierownika referatu oraz pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku. Do zakresu działania WK należały m.in. zadania dotyczące utrzymywania kontaktów i współpracy z miejscowymi władzami w zakresie spraw ruchu osobowego, współpracy z urzędami konsularnymi państw członkowskich UE w zakresie ruchu osobowego, opieki konsularnej i spraw prawnych oraz wszystkie sprawy z zakresu opieki konsularnej.

(Dowód: akta kontroli str. 10-37)

1.1. Wydział Konsularny realizował zadania w zakresie objętym kontrolą na podstawie wykazu zadań przekazanych przez MSZ. W 2015¹³ obejmował on m.in.:

- *rozbudowę sieci punktów porad prawnych – inicjowanie powstawania kolejnych punktów,*
- *prowadzenie działalności informacyjnej w środowisku polskich pracowników,*
- *inicjowanie spotkań z przedstawicielami holenderskich władz, szczególnie Ministerstwa Spraw Socjalnych i Zatrudnienia w zakresie certyfikacji i kontroli biur pośrednictwa pracy, współpracę z holenderskim odpowiednikiem Państwowej Inspekcji Pracy,*

¹¹ W części wniosku – *Adnotacje urzędowe: Informacja o formie udzielonej pomocy.*

¹² Regulamin organizacyjny Ambasady RP został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego SZ 25 września 2013 r. i wszedł w życie z dniem zatwierdzenia z mocą od 1 lutego 2013 r. (sprawy z zakresu opieki konsularnej nad obywatelami polskimi zostały określone w § 8 regulaminu). Dyrektor Generalny SZ 21 listopada 2016 r. zatwierdził nowy regulamin organizacyjny Ambasady RP w Hadze (sprawy z zakresu opieki konsularnej nad obywatelami polskimi zostały uregulowane w § 6.1 regulaminu).

¹³ Przekazanych Wydziałowi Konsularnemu Ambasady RP w Hadze przez Departament Konsularny MSZ.

- analizowanie sytuacji na rynku pracy,
- sporządzenie analiz wykonywania dwustronnych i wielostronnych umów w zakresie spraw konsularnych oraz prawa miejscowego pod kątem zapewnienia realizacji praw i interesów Polski i jej obywateli, podejmowanie interwencji w przypadku ich naruszeń,
- śledzenie zmian legislacyjnych lub praktyk stosowanych w dziedzinie prawa pobytu i dostępu do zabezpieczenia społecznego, ustalanie ewentualnych przypadków dyskryminacji niezgodnej z zasadami Unii Europejskiej.

Na rok 2016¹⁴, MSZ wskazał do realizacji zadania dotyczące m.in.:

- rozbudowy sieci punktów porad prawnych dla Polaków,
- współpracy z holenderską Inspekcją Pracy,
- sporządzenia analizy wykonywania dwustronnych i wielostronnych umów w zakresie spraw konsularnych oraz prawa holenderskiego pod kątem zapewnienia realizacji praw i interesów Polski i jej obywateli, podejmowanie interwencji w przypadku ich naruszeń.

(Dowód: akta kontroli str. 177-186)

1.2. Pozostałe wytyczne i polecenia MSZ w zakresie objętym kontrolą dotyczyły:

- zasad¹⁵ prowadzenia prewencyjnej działalności informacyjnej dotyczącej sytuacji nadzwyczajnych, określających obowiązek uaktualniania przez urzędy konsularne w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa ludzi ostrzeżeń w poradniku „Polak za Granicą”¹⁶,
- wydawania przez Konsula decyzji o udzieleniu pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do Polski na podstawie ustawy Pk¹⁷ oraz rodzaju dokumentów przekazywanych do MSZ w związku z udzieleniem pomocy,
- obowiązku¹⁸ wyznaczenia w każdej placówce co najmniej jednej osoby z dostępem do edycji strony internetowej placówki, także po godzinach pracy i w dni wolne od pracy,
- przypomnienia¹⁹ o wykorzystaniu portalu Odyseusz w pracy konsularnej.

(Dowód: akta kontroli str. 140-159, 187-192)

1.3. W okresie objętym kontrolą WK nie był zobowiązany i nie tworzył wewnętrznych procedur regulujących zasady i sposoby udzielania pomocy konsularnej oraz dokumentowania podjętych działań.

Zadania te, jak poinformowała Kierownik WK Pani Renata Kowalska, były realizowane na podstawie ustawy Pk oraz rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. Do czasu wejścia w życie ww. ustawy, tj. do 1 listopada 2015 r., zadania dotyczące opieki konsularnej były realizowane na podstawie ustawy Fk oraz rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r.

(Dowód: akta kontroli str. 165-167)

1.4. WK nie był zobowiązany i nie tworzył procedur dotyczących działań związanych z bezpiecznym i sprawnym opuszczaniem przez obywateli polskich zagrożonego terenu (np. na wypadek zamachów terrorystycznych, czy klęsk żywiołowych). Zgodnie z wytycznymi MSZ²⁰ w tym zakresie, WK był zobowiązany do postępowania zgodnie z zasadami określonymi w przekazanych przez MSZ dokumentach: WPE nr DK.01121.249.2015/1 z 28 września 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia prewencyjnej działalności informacyjnej dotyczącej sytuacji nadzwyczajnych oraz WPE

¹⁴ Przekazanych Wydziałowi Konsularnemu Ambasady RP w Hadze przez Departament Konsularny MSZ.

¹⁵ Pismo z datą 28 września 2015 r.

¹⁶ Serwis MSZ zawierający przydatne informacje przed podróżą do różnych zakątków świata <https://polakzagranica.ms.gov.pl/>

¹⁷ Pismo z 25 października 2015 r.

¹⁸ Pismo z 25 stycznia 2016 r.

¹⁹ Pismo z 23 maja 2016 r.

²⁰ Claris z 22 marca 2016 r.

nr DK. 0121.25.2016/1 z 25 stycznia 2016 r. w sprawie reagowania placówek w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. W zakresie zasad udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim po zamachu terrorystycznym w WK obowiązywało zarządzenie 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 okazanie niezbędnej pomocy obywatelom polskim w sytuacji nadzwyczajnej jest wyznaczany przez kierownika placówki w pierwszej godzinie od uzyskania informacji o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej.

Jak wyjaśniła Kierownik WK, w okresie objętym kontrolą nie podejmowano symulacyjnych prób funkcjonowania wspomnianych procedur.

Ponadto Kierownik WK poinformowała, że WK nie był zobowiązany do opracowania procedur dotyczących wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczania przez obywateli polskich zagrożonego obszaru, tj. działań konsula, o których mowa w art. 36 ustawy Pk. Obowiązek opracowania takich mechanizmów nie wynika także wprost z obowiązujących przepisów. Stwierdziła także, że w okresie objętym kontrolą nie miały miejsca w Holandii zdarzenia uzasadniające aktywność Konsula, polegającą na wspieraniu bezpiecznego i sprawnego opuszczania przez obywateli polskich zagrożonego obszaru. Stopień bezpieczeństwa w państwie przyjmującym warunkowany był m.in. stabilną sytuacją wewnętrzną, sprawnością miejscowych służb odpowiedzialnych za porządek publiczny, reagowaniem na sytuacje kryzysowe, położeniem geograficznym Holandii, wysoko rozwiniętą infrastrukturą (umożliwiającą m.in. łatwe zorganizowanie podróży do Polski itp.). Nie to dawało bezpośrednich podstaw do podejmowania aktywności w celu opracowania planów i procedur. Kierownik WK podkreśliła także, że MSZ dotychczas nie ostrzegał przed podróżami do Holandii.

(Dowód: akta kontroli str. 93-94, 119-119, 152-153)

- 1.5. Stan zatrudnienia w WK w przeliczeniu na pełne etaty od 1 września 2016 r. wynosił 8,25 etatów, w tym cztery etaty urzędników konsularnych (z Kierownikiem Wydziału) i 4,25 etatu pracowników konsularnych. Poprzednio, od 20 sierpnia 2014 r. stan zatrudnienia wynosił 9 etatów, w tym cztery etaty urzędników konsularnych (z Kierownikiem Wydziału), 4,25 etatu pracowników konsularnych i 0,75 etatu dla tłumacza. Zadania dotyczące pomocy konsularnej były wpisane do upoważnień urzędników konsularnych, jak i zakresów czynności pracowników konsularnych. Na dzień 25 listopada 2016 r. uprawnienia i pisemne upoważnienia Kierownika WK²¹ do wykonywania funkcji konsularnych w jego imieniu posiadało trzech urzędników konsularnych. Pani Renata Kowalska – Kierownik Wydziału Konsularnego otrzymała upoważnienie do wykonywania czynności konsularnych od Ministra SZ²² 14 listopada 2016 r. W zakresach obowiązków pracowników konsularnych, zajmujących się pomocą konsularną²³ nie podano wymiaru czasu pracy przeznaczonego na realizację określonego zadania, bowiem jak wyjaśniła Kierownik WK, jest to trudne do oszacowania ze względu na indywidualny charakter każdej prowadzonej sprawy dotyczącej opieki konsularnej dla obywatela polskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 69-91, 165-171)

Z analizy dokumentacji WK wynikało, że Ambasada w dokumentach przekazywanych do MSZ²⁴, w okresie objętym kontrolą, wskazywała na niezwiększanie poziomu zatrudnienia w WK, mimo wzrostu populacji Polaków przebywających w Holandii (z około 35 tys. w 2004 r. do ok. 300 tys. w 2016 r.), a tym samym wzrostu zapotrzebowania na usługi konsularne. Podkreślano, że wpływa to negatywnie na możliwość właściwego realizowania zadań WK.

²¹ Wszystkie upoważnienia udzielone zostały w dniu 14 listopada 2016 r.

²² Z upoważnienia Ministra SZ upoważnienie podpisał Sekretarz Stanu w MSZ.

²³ Na dzień 29 listopada 2016 r. sprawy z zakresu pomocy konsularnej prowadziło trzech pracowników konsularnych.

²⁴ Claris Ambasadora RP w Holandii z 21 listopada 2016 r.

Kierownik WK, udzielając wyjaśnień w powyższych sprawach poinformowała m.in., że stan zatrudnienia w WK nie jest adekwatny do aktualnych potrzeb i wymaga wzmocnienia kadrowego w odniesieniu do wszystkich obszarów jego działalności. Obecnie na stan osobowy WK składają się cztery etaty urzędników konsularnych (łącznie z Kierownikiem Wydziału) oraz 4,25 etaty pracowników konsularnych. W ocenie Kierownik WK zachodzi pilna potrzeba wzmocnienia pracowników konsularnych do sześciu pełnych etatów, co pozwoli na sprawne realizowanie zadań WK. W dalszej perspektywie stan zatrudnienia winien zostać zwiększony o dalsze dwa lub trzy etaty pracowników konsularnych, z tym że obecne warunki lokalowe WK nie pozwalają na istotne zwiększenie zatrudnienia. Wzmocnienie kadrowe WK, zdaniem Kierownik WK, należy powiązać z odpowiednią adaptacją lub zmianą siedziby WK. W obecnych warunkach lokalowych brakuje także pomieszczeń dla interesantów. Liczba okienek konsularnych powinna wzrosnąć z obecnych trzech, do czterech – pięciu. Ponadto stwierdziła, że dla poprawy działalności WK potrzebne jest wyodrębnienie bezpiecznego i monitorowanego pokoju do rozmów indywidualnych z interesantami (np. w celu przesłuchania).

(Dowód: akta kontroli str. 93-100)

W sprawozdaniu z realizacji zadań WK w roku 2015 podano m.in., że według danych Holenderskiego Biura Statystycznego (CBS) na terenie Holandii zarejestrowano 123 tys. obywateli polskich. Według danych szacunkowych (zarówno władz holenderskich, jak i organizacji włączonych w pomoc Polakom na holenderskim rynku pracy) populacja Polaków przebywających w Holandii wynosi ok. 250 – 300 tys. Napływ Polaków do Holandii pozostaje w związku z kryzysem ekonomicznym, który w opinii wielu polskich obywateli łatwiej przetrwać w zamożnym kraju niż w Polsce. Wiele gmin holenderskich podkreśla znaczenie wkładu polskich pracowników w gospodarkę holenderską. W sprawozdaniu podano również, że powierzchnia WK i liczba osób zatrudnionych w WK jest nieadekwatna w stosunku do zwiększającej się sukcesywnie od 2004 r. populacji Polaków w Holandii. Wskazano też na konieczność zmian rozwiązań dotyczących zapewnienia profesjonalnej ochrony i sprawowania kontroli nad osobami przebywającymi w pomieszczeniach WK.

(Dowód: akta kontroli str. 38-55, 105-117, 124-125)

- 1.6. Ustalono, że informacje o możliwościach uzyskania pomocy konsularnej i o jej formach są zamieszczone na stronach internetowych WK²⁵. Istnieje także możliwość uzyskania tych informacji przy pomocy poczty elektronicznej, telefonicznie oraz bezpośrednio w WK. O możliwościach uzyskania pomocy konsularnej informuje także polskie MSZ (poprzez strony internetowe, media społecznościowe).

Kierownik WK podała też m.in., że informacje dotyczące spraw konsularnych publikowane są również w holenderskich mediach polonijnych, w szczególności na portalach, takich jak: niedziela.nl, wiatrak.nl. Ponadto w mediach społecznościowych zamieszkujący w Holandii Polacy aktywnie informują się i komentują kwestie związane z działalnością WK, w tym udzielania pomocy konsularnej. Turyści przybywający do Holandii, posiadający zarejestrowane w Polsce telefony komórkowe, są przy przekroczeniu granicy informowani o danych kontaktowych Ambasady. W ocenie Kierownik WK, nie występuje potrzeba, innego niż ww. wymienione, upowszechniania informacji o możliwościach uzyskania pomocy konsularnej. Jak wskazała Kierownik WK, polscy obywatele posiadają wysoką świadomość dostępności usług konsularnych, a wiedza o roli WK w zakresie świadczenia pomocy konsularnej jest powszechna. Nie stwierdzono, aby polscy obywatele i miejscowe władze, w tym Policja oraz służby odpowiedzialne za prowadzenie spraw związanych z sytuacjami kryzysowymi, napotykały trudności w uzyskaniu informacji o numerach telefonu WK (w tym w szczególności telefonu alarmowego dostępnego m.in. na stronach internetowych, na automatycznej sekretarce Ambasady, wywieszonego na tablicy ogłoszeniowej WK, czy w drodze kontaktu e-mailowego).

²⁵ www.haga.msz.gov.pl w zakładce e-Konsulat.

(Dowód: akta kontroli str. 93-94, 118-119)

- 1.7. Wszystkie sprawy z zakresu opieki konsularnej są dokumentowane w wersji papierowej oraz rejestrowane w elektronicznym systemie Wiza – Konsul. Dodatkowo w przypadku spraw z zakresu udzielania pomocy finansowej oraz zapomóg prowadzony jest rejestr w wersji papierowej.

Kierownik WK wyjaśniła, że w WK nie jest prowadzony oddzielny rejestr wizyt konsula w aresztach i zakładach karnych. Informacje dotyczące wizyt konsula u osoby zatrzymanej odnotowywane są przy danej sprawie. W przypadku konieczności wizyt w zakładzie karnym poza Hagę, wizyty konsula odbywają się w ramach delegacji służbowych, z których sporządzane są notatki służbowe. Nie jest także prowadzony oddzielny rejestr osób przebywających w więzieniach, gdyż unijna współpraca organów sądowniczych umożliwia sądom i prokuratorom danych krajów bezpośrednią wymianę informacji o osobach przebywających w zakładach karnych.

(Dowód: akta kontroli str. 165-168)

- 1.8. Ustalono, że WK nie prowadzi oddzielnego wykazu obywateli polskich przebywających w Holandii.

Jak poinformowała Kierownik WK, wyjściową bazą danych o osobach przebywających na terenie okręgu konsularnego i potrzebujących pomocy w celu bezpiecznego opuszczenia zagrożonego obszaru są dane zawarte na portalu Odyseusz, który zawiera dane osób dobrowolnie dokonujących rejestracji w nim swoich pobytów czasowych lub zamieszkiwania w Holandii. W opinii Kierownik WK, na wypadek zaistnienia zdarzeń, o których mowa w art. 36 ustawy Pk²⁶, WK będzie czerpać informacje o osobach potrzebujących pomocy od: samych zainteresowanych, miejscowych władz, w szczególności od Krajowego Centrum Kryzysowego (NCC) i Krajowego Operacyjnego Centrum Kryzysowego (LOCC) w Ministerstwie Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Królestwa Niderlandów, Policji, Koordynatora Reagowania na Kryzysy w MSZ Królestwa Niderlandów i Centrum Kryzysowego w MSZ RP. Kierownik WK wskazała, że wszelkie działania w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i we wszystkich innych przypadkach, podejmowane są na wniosek strony lub z urzędu. Przesłanką do podejmowania działań na rzecz wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczenia zagrożonego obszaru są wnioski zainteresowanych lub, w przypadku podjęcia wiarygodnych wiadomości o potrzebie działania bez wniosku inicjatywa Konsula z urzędu. Ponadto podała, że obywatele potrzebujący pomocy lub wsparcia mogą wysłać e-maile do WK, a adres e-mailowy zamieszczony jest na stronie internetowej WK. Skrzynka e-mailowa jest obsługiwana całodobowo i jest sprzężona z telefonem dyżurnym, więc po godzinach pracy WK dyżurny konsul weryfikuje wpływające e-maile i reaguje na nie w zależności od stopnia pilności. Informacje o numerze telefonu dyżurnego oraz zakresu realizacji pomocy przez dyżurnego Konsula zamieszczone są na stronie internetowej Ambasady RP w Hadze.

(Dowód: akta kontroli str. 93-97, 165-168)

- 1.9. WK administruje podstroną portalu Odyseusz. Wykaz wpisów w tym portalu, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 22 listopada 2016 r., obejmuje 245 nazwisk i danych kontaktowych obywateli polskich przebywających na terenie Holandii.

Kierownik WK poinformowała, m.in., że zainteresowanie obywateli polskich rejestrowaniem swoich podróży i pobytów w Holandii jest nieznaczne.

(Dowód: akta kontroli str. 93-97)

- 1.10. W Ambasadzie dostęp do edycji strony internetowej WK posiadała osoba spoza struktury organizacyjnej Wydziału.

²⁶ Zgodnie z art. 36 ustawy Pk w przypadku wystąpienia zdarzeń mogących powodować zagrożenie dla życia lub bezpieczeństwa obywateli polskich przebywających w okręgu konsularnym konsul podejmuje działania w celu wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczenia przez nich zagrożonego obszaru.

(Dowód: akta kontroli str. 140-159 i 187-192)

- 1.11. MSZ przeprowadził w dniach 9 – 13 maja 2016 r. kontrolę w zakresie funkcjonowania Ambasady. Objęto nią m.in. sprawy konsularne z zakresu pomocy konsularnej prowadzone w okresie od 1 maja 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy procedowaniu i dokumentowaniu spraw związanych z udzielaniem pomocy finansowej.

Ponadto realizacja zadań WK w zakresie prowadzenia spraw konsularnych, w tym pomocy konsularnej, była przedmiotem corocznej oceny MSZ. Oceniając działalność WK za rok 2015, Departament Konsularny MSZ ocenił pracę WK jako zgodną z *oczekiwaniami*. W ocenie tej podkreślono zaangażowanie WK w prowadzeniu spraw dotyczących małoletnich obywateli polskich w Holandii, wchodzące w zakres wykonywania pomocy konsularnej.

(Dowód: akta kontroli str. 56-66, 93-100)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań Wydziału Konsularnego w badanym zakresie. WK sprawnie realizował zadania z zakresu pomocy dotyczącej ochrony praw i interesów obywateli polskich przebywających na terenie Holandii.

2. Ocena działań dotyczących udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej oraz zapewnienia jej zwrotu

Opis stanu
faktycznego

- 2.1. W okresie objętym kontrolą, wnioski o udzielenie pomocy finansowej były ewidencjonowane w formie elektronicznej w ramach systemu Wiza – Konsul. Kontrolującym przekazano wygenerowane zestawienia z ww. systemu²⁷ obejmujące pomoc finansową udzieloną w okresie od 2015 r. do 31 października 2016 r. Dodatkowo, w przypadku spraw z zakresu udzielania pomocy finansowej oraz zapomóg, prowadzony był rejestr w wersji papierowej. Porównanie danych z zestawień wygenerowanych z systemu Wiza – Konsul, z dokumentacją źródłową wykazało różnice dotyczące liczby spraw. Z przedłożonej dokumentacji źródłowej wynika, że w 2015 r. pięć spraw załatwiono poprzez wydanie pięciu decyzji dotyczących pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do Polski. W wygenerowanym zestawieniu (pn. *Wnioski o udzielenie pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Polski bez poręczenia majątkowego za 2015 r.*) wyszczególniono dziewięć spraw.

Konsul Pani Anna Bogusz wyjaśniła, że przyczyną powyższego są ciągle modyfikacje systemu Wiza – Konsul, w zakresie sprawozdawczości. System jest niedoskonały pod względem sprawozdawczości i nie spełnia swojej roli. Cztery z dziewięciu spraw z 2015 r. dotyczyły wniosków o pomoc finansową, które pozostawione zostały bez rozpatrzenia, gdyż ostatecznie rodziny tych osób udzieliły im pomocy finansowej.

(Dowód: akta kontroli str. 126-136, 305-306)

- 2.2. WK nie dysponował procedurami weryfikacji wiarygodności danych zawartych we wnioskach osób ubiegających się o udzielenie pomocy finansowej z zobowiązaniem spłaty. Jak wyjaśniła Kierownik WK, każdorazowo rozstrzygając o udzieleniu, bądź odmowie udzielenia pomocy finansowej, konsul telefonicznie weryfikował w Biurze

²⁷ 1) wnioski o udzielenie pomocy finansowej na powrót do Polski z zobowiązaniem zwrotu w 2016 r., 2) rejestr decyzji w sprawie udzielenia pomocy finansowej na powrót do kraju po dokonaniu wpłaty przez osobę trzecią za okres od 1 stycznia 2015 r. do 24 listopada 2016 r., 3) wniosek o udzielenie pomocy finansowej na powrót do Polski za poręczeniem majątkowym za 2015 r., 4) wnioski o udzielenie pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Polski bez poręczenia majątkowego – odmowa za 2015 r., 5) wnioski o udzielenie pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Polski bez poręczenia majątkowego za 2015 r.

Finansowym MSZ, czy wnioskodawca już raz taką pomoc otrzymał i czy wywiązał się z obowiązku spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych. Kierownik WK poinformowała ponadto, że WK nie gromadzi informacji dotyczących osób, którym udzielono pomocy finansowej oraz o dokonywanych zwrotach zaciągniętych zobowiązań, bowiem wierzycielem zobowiązania wynikającego z decyzji jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 199-205, 305-308)

- 2.3. W 2015 r. udzielono pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do kraju pięciu osobom na łączną kwotę 656,81 euro, z tego jednej osobie na kwotę 209,81 euro za poręczeniem majątkowym, a czterem pozostałym, zobowiązującym się do zwrotu kwoty udzielonej pomocy, na łączną kwotę 447,00 euro. W 2016 r. (do 31 października) została udzielona pomoc 23 osobom zobowiązującym się do zwrotu pomocy na łączną kwotę 1 435,00 euro.²⁸

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 października 2016 r. Konsul w jednym przypadku odmówił przyznania pomocy finansowej²⁹, ze względu na niewywiązanie się wnioskodawcy z zaciągniętych zobowiązań w 2014 r. Ponadto w jednym przypadku Konsul umorzył postępowanie³⁰ ze względu na niezgłoszenie się wnioskodawcy po odbiór decyzji w wyznaczonym terminie.

(Dowód: akta kontroli str. 131, 266-268, 305-306, 325-327)

- 2.4. W 2015 r. wnioskodawcy złożyli ogółem dziesięć wniosków³¹ o udzielenie pomocy finansowej, a w okresie od 1 stycznia do 31 października 2016 r. ogółem 25 wniosków w tej sprawie. Badanie 31 wniosków o udzielenie pomocy finansowej wykazało, że w 30 przypadkach wnioski nie zawierały wszystkich danych wymaganych we wzorach określonych w rozporządzeniu Ministra SZ z 2002 r.³² i 2015 r.³³ Nie podawano w nich m.in. nazwiska rodzowego, adresu zamieszkania, PESEL, numeru i nazwy organu wydającego dokument tożsamości, itp. W przypadku siedmiu wniosków³⁴ kwota wykazywana we wniosku (w części zobowiązanie do zwrotu otrzymanej pomocy) była inna niż wykazywana kwota do zwrotu określona w decyzji. W dokumentacji spraw brak było także informacji, czy wnioskodawca jest (lub nie jest) dłużnikiem MSZ.

Konsul Pani Anna Bogusz poinformowała m.in., że wnioski o pomoc finansową dostępne są w WK, a obywatel polski otrzymuje taki wniosek do wypełnienia. Wnioskodawcy zgłaszający się o pomoc niejednokrotnie są osobami słabo wykształconymi, mającymi problemy ze zrozumieniem tekstu. W takim przypadku dane osobowe potwierdzane są na podstawie przedłożonych dokumentów. Podała również, że każdy wniosek jest sprawdzany również pod kątem prawdziwości podawanych danych i potwierdzenia tożsamości wnioskującego. Wnioskujący są każdorazowo proszeni o dokładne i szczegółowe wypełnianie wniosków i ich uzupełnienie. Często jednak nie są w stanie uzupełnić danych ze względu na trudności w zrozumieniu kierowanej do nich prośby. Konsul każdorazowo rozstrzygając o udzieleniu bądź odmowie udzielenia pomocy finansowej telefonicznie potwierdza w Biurze Finansowym MSZ, czy wnioskodawca już wcześniej taką pomoc otrzymał i czy wywiązał się z zobowiązań finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 194-331)

- 2.5. W okresie objętym kontrolą Konsul wydał 29 decyzji³⁵ o udzieleniu pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do Polski. Decyzje zostały udzielone zgodnie z wymaganiami określonymi w § 3 i 4 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r. lub w art. 40 ust. 1 ustawy Pk.

²⁸ Nie wydawano decyzji o przyznaniu pomocy finansowej bez zobowiązania się do jej zwrotu.

²⁹ Decyzja z dnia 4 listopada 2015 r. – sprawa nr 382-10-2015.

³⁰ Postanowienie z dnia 24 maja 2016 r. o umorzeniu postępowania (sprawa nr 3562-16-2016).

³¹ Z tego w czterech sprawach, po rozmowie telefonicznej, wnioskodawca otrzymał pomoc od rodziny. Kontrolujący tych spraw nie badali.

³² W rozporządzeniu z 2002 r. zawarto m.in.: wzór wniosku o udzielenie przez Konsula RP pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Polski, za poręczeniem majątkowym (załącznik nr 1), wzór wniosku o udzielenie przez Konsula RP pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Polski, bez poręczenia majątkowego (załącznik nr 2).

³³ W rozporządzeniu z 2015 r. został określony wzór wniosku o udzielenie przez Konsula RP pomocy finansowej po złożeniu oświadczenia o zobowiązaniu się do jej zwrotu (załącznik nr 2).

³⁴ Sprawy nr: 3862-25-2016, 3862-23-2016, 3862-19-2016, 3862-14-2016, 3862-8-2016, 3862-7-2016, 3862-6-2016.

³⁵ W tym jedna decyzja została wydana w dniu 7 listopada 2016 r.

W decyzjach określony został termin zwrotu pomocy, stosownie do wymagań określonych w § 4 rozporządzenia z 2002 r. lub art. 40 ust. 2 ustawy Pk.

(Dowód: akta kontroli str. 206-304, 309-331)

- 2.6. Ustalono, że w 11³⁶ z 29 przypadków, wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku nie wskazał, iż nie ma możliwości uzyskania pomocy finansowej od osób trzecich (rodziny), pomimo tego uzyskał pomoc finansową z zobowiązaniem do jej spłaty. W tych przypadkach w badanej dokumentacji nie było adnotacji na dokumentach, że wnioskodawca złożył takie oświadczenie. W decyzji natomiast wskazano, że według oświadczenia wnioskodawcy brak jest możliwości udzielenia pomocy ze strony rodziny, a w przypadku czterech decyzji³⁷ w ogóle nie odniesiono się do braku możliwości uzyskania pomocy od osób trzecich (rodziny).

Jak wyjaśniła Konsul Pani Anna Bogusz, konsul każdorazowo przeprowadza rozmowę z wnioskującym starając się uzyskać informacje o możliwości skorzystania przez wnioskującego z pomocy najbliższej rodziny lub osób trzecich. Wnioskujący ustnie w rozmowie lub pisemnie we wniosku składają oświadczenie o braku możliwości uzyskania pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu przez rodzinę lub inne osoby. Podała również, że decyzja konsula o udzielenie pomocy lub jej odmowy jest podejmowana po dokonaniu głębokiej analizy i rozmów wyjaśniających z wnioskującym. Przepisy nie nakładają obowiązku umieszczania w decyzji konsula szczegółowej informacji o procesie podejmowania decyzji, w szczególności zamieszczania informacji o sytuacji wnioskującego. Urząd każdorazowo weryfikuje z wnioskującym możliwość udzielenia pomocy przez rodzinę lub osoby trzecie. Umożliwia również kontakt telefoniczny wnioskodawcy z członkiem rodziny w celu skorzystania z ewentualnej możliwości pokrycia kosztów powrotu do Polski.

(Dowód: akta kontroli str. 194-331, 343-344)

- 2.7. W okresie objętym kontrolą w ewidencji systemu Wiza – Konsul nie odnotowano przypadków udzielania przez Konsula pomocy finansowej z urzędu, odwołań od decyzji konsula od jego rozstrzygnięć w sprawie pomocy finansowej oraz wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.

(Dowód: akta kontroli str. 199-205, 305-306)

- 2.8. W WK nie udokumentowano obowiązku dokonania przeglądu zrealizowanych spraw dotyczących pomocy finansowej i nie przedłożono kontrolerom NIK dokumentów dotyczących informowania MSZ o przypadkach decyzji wydanych z naruszeniem przepisów prawa. Obowiązek ten wynikał z pisma Dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ z dnia 12 lipca 2016 r. przypominającego m.in. podstawowe zasady udzielania pomocy finansowej.

Jak poinformowała Kierownik WK, zgromadzone dokumenty nie wskazują też, aby WK stwierdził i informował ww. Departament o przypadkach decyzji Konsula w sprawach pomocy finansowej wydanych z naruszeniem prawa. Kierownik WK poinformowała też, że korespondencja adresowana do WK wpływa na adres e-mailowy skrzynki instytucjonalnej, do której mają dostęp wszyscy pracownicy urzędu i mają możliwość zapoznania się z tego typu pismami.

Dowód: akta kontroli str. 148-149, 177-178, 187-189)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- 1) udzieleniu pomocy finansowej, na wniosek o udzielenie pomocy finansowej, w którym nie została podana kwota zobowiązania do spłaty tytułem zwrotu udzielonej pomocy

³⁶ Sprawy nr 3652-24-2016, 3652-20-2016, 3652-18-2016, 3652-17-2016, 3652-15-2016, 3652-8-2016, 3652-7-2016, 3652-4-2016, 3652-3-2016, 3652-2-2016, 3652-1-2016.

³⁷ Sprawy nr 3652-24-2016, 3652-20-2016, 3652-8-2016, 3652-7-2016.

finansowej (w dziesięciu³⁸ z 29 badanych przypadków). Było to niezgodne z § 4 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r. albo z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy Pk i § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. W myśl tych przepisów pomoc finansowa może zostać udzielona po zobowiązaniu się przez wnioskodawcę do zwrotu całości lub części otrzymanej kwoty, a wniosek składa się według wzoru określonego w załączniku nr 2 odpowiednio rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r. lub rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r.,

- 2) udzieleniu pomocy finansowej, na wniosek o udzielenie pomocy finansowej, który nie zawierał podpisu wnioskodawcy potwierdzającego przyjęcie pomocy finansowej³⁹ (w dwóch⁴⁰ z 29 badanych przypadków). Było to niezgodne z wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. i stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r.,
- 3) niezamieszczeniu informacji o formie udzielonej pomocy finansowej, w trzech⁴¹ na 29 badanych przypadków. Było to niezgodne ze wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r.,
- 4) doręczeniu stronie decyzji o pomocy finansowej, w sposób niezgodny z art. 67 ust. 1 i 2 ustawy Pk (w trzech z 29 badanych przypadków). W dwóch przypadkach⁴² wręczenie decyzji nie zostało potwierdzone podpisem strony, a w jednym przypadku⁴³ nie została wskazana data odbioru. W aktach spraw brak było dokumentacji potwierdzającej dokonanie przez WK powtórnego doręczenia, o którym stanowi art. 67 ust. 2 ustawy Pk.

Odnosnie ww. nieprawidłowości Konsul Pani Anna Bogusz wyjaśniła, że brak podpisów na decyzjach spowodowany jest niedopatrzeniem, a w przypadku nie podania daty odbioru decyzji trudnością w komunikacji z wnioskującym. Wnioski o pomoc składane w 2015 r. zostały zmodyfikowane pod kątem uregulowań określonych w art. 39 ust. 2 ustawy Pk, który określa, jakie elementy składowe powinien zawierać wniosek, zaś informacje o formie udzielanej pomocy były każdorazowo zawierane w decyzji Konsula. Brak wymienienia kwoty zobowiązania spowodowany był tym, iż obywatele polscy zgłaszający się o pomoc są osobami słabo wykształconymi, mającymi problemy ze zrozumieniem tekstu pisanego. Wnioskujący w składanych do Konsula wnioskach określają swoje prośby, co do wysokości wnioskowanej pomocy. Konsul po rozpatrzeniu wniosku, określa wysokość udzielonej pomocy finansowej, która wynika np. z kosztów biletu lub wydania paszportu tymczasowego na powrót do kraju. W uzasadnieniu do decyzji Konsul każdorazowo wskazuje formę i wysokość udzielonej pomocy.

(Dowód: akt kontroli str. 194-331, 343-344)

W ocenie NIK, należy bezwzględnie przestrzegać zasady uzyskania potwierdzenia od wnioskodawcy otrzymania decyzji o przyznaniu pomocy finansowej. Brak potwierdzenia otrzymania decyzji może utrudnić lub nawet uniemożliwić dochodzenie przez MSZ ewentualnie niespłaconych zobowiązań przez wnioskodawców.

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność WK w zakresie udzielania pomocy finansowej obywatelom polskim na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do Polski. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na zasadność i wysokość udzielonej pomocy finansowej.

³⁸ Sprawy nr: 382-20-2015, 3862-21-2016, 3862-20-2016, 3862-17-2017, 3862-15-2016, 3862-12-2016, 3862-10-2016, 3862-9-2016, 3862-5-2016, 3862-4-2016.

³⁹ W części wniosku – *Adnotacje urzędowe: Informacja o formie udzielonej pomocy.*

⁴⁰ Sprawy nr: 3562-4-2016 i 3562-17-2016.

⁴¹ Sprawy nr: 382-20-2015, 382-16-2015, 382-15-2015.

⁴² Sprawy nr: 3862-13-2016 i 3862-2-2016.

⁴³ Sprawa nr 3862-10-2016.

3. Ocena działań w zakresie innych, niż finansowa, form pomocy oraz ich efekty

Opis stanu
faktycznego

3.1. Według danych WK, w 2015 r. w okręgu konsularnym Ambasady RP w Hadze, poza udzielaniem obywatelom polskim pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do kraju, podejmowano inne działania na rzecz obywateli polskich, w tym m.in.:

- podjęto ogółem 878 interwencji (deportacji, konwojów, poszukiwań osób, ustalenia adresów zamieszkania, itp.),
- złożono 22 wizyty w zakładach karnych,
- udzielono 12 osobom zapomóg bezzwrotnych w łącznej kwocie 2 910 euro,
- złożono 15 wizyt w szpitalach.

Z danych WK wynikało, że w 2015 r. w okręgu konsularnym kary pozbawienia wolności odbywało 215 osób posiadających obywatelstwo polskie, 385 osób aresztowano lub zatrzymano, a 247 osób zmarło. Dane dotyczące osób aresztowanych lub zatrzymanych różniły się od wielkości określonych w sprawozdaniu przekazanym do MSZ z realizacji zadań WK za 2015 r. Według danych zawartych w załączniku do ww. sprawozdania w 2015 r. aresztowano lub zatrzymano 3 101 osób posiadających obywatelstwo polskie.

Kierownik WK wyjaśniła, że WK posiada jedynie dane osobowe tych obywateli, którzy zgodnie z Konwencją Wiedeńską o stosunkach konsularnych z 1963 r. zwrócili się do miejscowych władz o poinformowanie konsula o przypadku pozbawienia wolności, lub wystąpili do WK o pomoc konsularną. Liczby dotyczące przypadków aresztowań i zatrzymań obywateli polskich podane kontrolerom NIK (385) są oparte na danych zgromadzonych w WK i udokumentowanych w teczkach poszczególnych spraw. Natomiast w ocenie Kierownik WK danych zawartych w *sprawozdaniu z realizacji zadań urzędu konsularnego za rok 2015* (3 101), odbiegających od danych opartych na udokumentowanych sprawach dotyczących pozbawienia wolności obywateli RP nie można zweryfikować. Do końca 2015 r. System Sprawozdawczości Placówkowej (SSP) polegał na ręcznym, comiesięcznym uzupełnianiu danych w poszczególnych pozycjach na podstawie sprawozdawczości z systemu Wiza – Konsul i danych pozyskiwanych przez Urząd Konsularny. Dane dotyczące zatrzymanych i aresztowanych osób były comiesięcznie weryfikowane w holenderskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i powinny być wpisane do SSP, a nie tylko liczba spraw zarejestrowanych przez WK w danym miesiącu. Kierownik WK podała także, że nie posiada wiedzy, czy w 2015 r. SSP zliczył dane wszystkich osób aresztowanych i zatrzymanych za cały rok (sumując dane roczne pochodzące ze statystyk holenderskiego MSW i dane w aktach WK, co potencjalnie mogło multiplikować liczby), czy ułomność systemu liczenia spowodowała, że w podsumowaniu rocznym wprost zliczono dane wprowadzone w kolejnych miesiącach, co prawdopodobnie mogło prowadzić do błędnego, wielokrotnego uwzględniania tych samych przypadków pozbawienia wolności, czy też liczba w SSP wynika z pomyłki osób wprowadzających dane do systemu. System SSP nie funkcjonuje już w placówkach i obecnie nie ma możliwości weryfikacji danych w nim zawartych.

(Dowód: akta kontroli str. 345-347)

W 2016 r. (do dnia 31 października 2016 r.) w okręgu konsularnym Ambasady RP w Hadze, poza udzielaniem obywatelom polskim pomocy finansowej na powrót do kraju, na rzecz obywateli polskich m.in.:

- podjęto 799 interwencji (deportacji, konwojów, poszukiwań osób, ustalenia adresów zamieszkania, itp.),
- udzielono siedmiu osobom zapomóg bezzwrotnych w łącznej kwocie 2 470 euro.

Z danych WK wynikało, że w 2016 r. aresztowano lub zatrzymano 163 osoby posiadające obywatelstwo polskie, a 251 osób zmarło.

W 2015 r., jak i 2016 r. (do 31 października) nie było przypadków dotyczących odmowy przyjęcia decyzji organu państwa przyjmującego dotyczącego obywatela polskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 115-117, 165-168, 355)

Jak wyjaśniła Kierownik WK, Wydział monitoruje sytuację migracji zarobkowej z Polski do Holandii. Źródło wiedzy w tym zakresie stanowią m.in. relacje obywateli polskich, doniesienia prasowe, zawiadomienia miejscowych władz oraz wystąpienia polskich instytucji, takich jak: Rzecznik Praw Obywatelskich, czy Rzecznik Praw Dziecka. Zdaniem Kierownik WK Wydział podejmuje stosowne interwencje. Zwiększona, po otwarciu w 2007 r. holenderskiego rynku pracy, liczba Polaków na rynku pracy spowodowała eskalację problemów związanych z zatrudnieniem, ochroną socjalną oraz przestępczością. Skala migracji generuje też zaostrzenie się takich zjawisk, jak bezdomność, uzależnienie od alkoholu i narkotyków i choroby psychiczne.

Z dokumentów dołączonych do wyjaśnień wynika m.in., że brak obowiązku uzyskiwania licencji na działalność przez agencje pośrednictwa pracy w Holandii sprzyja oszustwom, i jest to jeden z głównych problemów, z jakimi stykają się pracownicy przyjeżdżający z Polski. Zwalczania nieuczciwych agencji pracy jest prowadzone przez władze holenderskie od kilku lat. Niezależnie od tych działań, holenderska inspekcja pracy realizuje własny program kontroli firm. Liczba agencji pośrednictwa pracy, które organizują wyjazdy i pracę polskim obywatelom na holenderskim rynku pracy wzrasta w szybkim tempie (z 12 tys. w 2012 r. do ok. 20 tys. w 2016 r.). Około 70% polskich pracowników trafia na holenderski rynek pracy przy udziale agencji pośrednictwa pracy, zarówno holenderskich, jak i polskich, albo zarejestrowanych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

(Dowód: akta kontroli str. 93-94, 118-120, 124-125, 348-361)

- 3.2. Szczegółowym badaniem objęto łącznie 30 spraw, z tego: 19 spraw dotyczących zapomóg oraz 11 spraw dotyczących osób, które zostały zatrzymane lub tymczasowo aresztowane na terenie Holandii.

W wyniku badania 19 zapomóg ustalono, że 13 z nich udzielonych zostało po dniu 1 listopada 2015 r., a sześć udzielono w okresie od 1 stycznia do 31 października 2015 r. na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy Fk oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r.

W wyniku szczegółowego zbadania 11 spraw⁴⁴ dotyczących osób zatrzymanych lub tymczasowo aresztowanych na terenie Holandii ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach Konsul podejmował działania i załatwiał sprawy niezwłocznie (w tym samym lub następnym dniu) od momentu zgłoszenia problemu i w razie potrzeby informował rodziny tych osób o ich losie lub wskazywał sposób dalszego postępowania w celu uzyskania informacji o miejscu pobytu tych osób.

(Dowód: akta kontroli str. 356-405)

- 3.3. Na realizację zadań w ramach interwencji podejmowanych w obronie praw i interesów obywateli polskich przebywających w Holandii z budżetu Ambasady RP w 2015 r. wydatkowano łącznie 3 868,13 euro, a w 2016 r. (do 31 października) 2 694,81 euro. W uzupełnieniu ustaleń Kierownik WK podała, że tzw. fundusze konsularne zostały wydatkowane na najbardziej naglące potrzeby osób będących w niedostatku, niemożliwe do zaspokojenia z innych źródeł, w tym osób pozbawionych wolności, będących w trudnych warunkach życiowych, bezdomnych, dotkniętych chorobami psychicznymi i uzależnionych od alkoholu i narkotyków.

(Dowód: akta kontroli str. 348-354)

- 3.4. W ramach działań prewencyjnych, WK za pośrednictwem swojej strony internetowej informuje o warunkach życia i pracy w Holandii. Informacje mają charakter praktyczny,

⁴⁴ Z tego: siedem spraw z 2015 r. oraz cztery z 2016 r.

odnoszą się do wielu aspektów życia (zatrudnienie, podatki, legalizacja pobytu, itp.). Na stronach WK dostępny jest także obszerny informator dla Polaków opracowany przez holenderskie Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zatrudnienia przy współpracy z WK.

Z analizy dokumentacji WK wynika, że w okresie objętym kontrolą, WK współpracował z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się udzielaniem pomocy obywatelom polskim w Królestwie Niderlandów, w tym m.in. z: Punktem Informacyjnym Gminy Rotterdam i Hillegom, Biurem Porad i Informacji dla Polskich Migrantów w Meterik, Punktem Porad Prawnych AVP – Prawo, Biurem Doradczym Polrada oraz z Ośrodkiem Partycypacji i Integracji.

(Dowód: akta kontroli str. 124-125)

Jak wyjaśniła Kierownik WK, współpraca z miejscowymi partnerami, zarówno z władzami publicznymi, jak i instytucjami, organizacjami pozarządowymi, polega na systematycznym kontaktowaniu się, omawianiu i analizowaniu zgłaszanych przez Polaków negatywnych zjawisk, z jakimi stykają się np. na rynku pracy, w kontaktach ze służbami strzegącymi porządku publicznego, władzami lokalnymi, instytucjami ochrony małoletnich. Przyczynia się również do eliminowania powstawania przejawów niewłaściwego, czy dyskryminacyjnego traktowania Polaków. WK korzysta również z roboczej współpracy z miejscową inspekcją pracy, odpowiednikiem holenderskiego ZUS, związkami zawodowymi, Policją (w sprawach: zgonów, kradzieży, wypadków, ochrony ofiar przestępstw, itp.). Stworzono też możliwość w holenderskim Ministerstwie Spraw Socjalnych i Zatrudnienia składania skarg, zapytań indywidualnych lub pozyskiwania informacji w języku polskim dotyczących np. wypadków przy pracy, czasu pracy, minimalnego wynagrodzenia, itp. Istotną formą prewencji w odniesieniu do przypadków naruszeń praw obywateli polskich w Holandii jest działalność lokalnych punktów poradnictwa prawnego w języku polskim. Na stronie internetowej WK informuje o danych kontaktowych tych instytucji. Kierownik WK stwierdziła także, że działania prewencyjne na rzecz ochrony praw i interesów polskich obywateli w państwie przyjmującym przejawiają się przede wszystkim w prowadzonej przez WK aktywności informacyjnej, podejmowaniu we współpracy z miejscowymi partnerami na rzecz eliminowania przypadków naruszeń praw lub dyskryminacyjnego traktowania obywateli polskich, współpracy ze środowiskami polskimi i polonijnymi w ramach tzw. konsultacji rad polonijnych oraz wspieraniu bezpłatnego poradnictwa prawnego w języku polskim.

(Dowód: akta kontroli str. 93-94, 118-120, 348-353)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

Kontrola 13 zapomóg udzielonych w okresie od 1 listopada 2015 r. do 31 października 2016 r. wykazała, że w 11 przypadkach w aktach prowadzonych spraw⁴⁵ brak było dokumentów uzasadniających trudną sytuację wnioskujących, co było niezgodne z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy Pk.

Konsul Pani Anna Bogusz, wyjaśniła m.in., że ustawa Prawo konsularne nie precyzuje na czym wymóg udokumentowania zapotrzebowania na zapomogę ma polegać. Wynika to z możliwości udzielenia zapomogi, która nie musi być warunkowana wnioskiem strony (konsul w tych sprawach może także działać z urzędu). Takie uregulowanie instytucji wyklucza możliwość precyzyjnego opisanie warunków jej udokumentowania. Konsul podała również, że regulacja w zakresie materii zapomóg musiała zostać skonstruowana w sposób elastyczny, tak aby była zdadna od zastosowania w różnych stanach prawnych i faktycznych. Biorąc pod uwagę powyższe, brak zdefiniowania w tej regulacji na czym wymóg udokumentowania trudnej sytuacji ma polegać, konsul każdorazowo opierał swoje

⁴⁵ W dokumentach tych znajdowały się: kserokopie dowodów osobistych lub paszportów oraz dowody wypłat udzielonych zapomóg. Ponadto, w trzech, z 11 spraw, o numerach: 382-7-2016, 382-6-2016 i 382-4-2016 znajdowały się dokumenty w języku holenderskim, które nie potwierdzały trudnej sytuacji materialnej polskich obywateli. Nieprawidłowości dotyczyły następujących 11 spraw o nr: 382-6-2016, 382-5-2016, 382-4-2016, 382-2-2016, 382-1-2016, 382-11-2105, 382-12-2015, 382-13-2015, 382-17-2015, 382-17-2015, 382-18-2015, 382-15-2015.

uznanie na analizie całokształtu okoliczności sprawy, posiadanej wiedzy (z dokumentów, czy z innych źródeł) oraz doświadczenia życiowego.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w powyższych wyjaśnieniach Konsul Anny Bogusz. Z art. 48 ust. 2 ustawy Pk wprost wynika, że zapomoga może zostać przyznana jeżeli osoba, o której mowa w poprzedzającym ust. 1, udokumentowała swoją trudną sytuację.

W ocenie NIK, sporządzenie np. notatki służbowej, w której opisana by była sytuacja materialna danej osoby wskazywałoby, że w trakcie rozpatrywania wniosku podejmowano czynności w celu potwierdzenia trudnej sytuacji materialnej wnioskodawcy.

W przypadku zaś, gdy dokumenty, z których wynikałaby trudna sytuacja życiowa obywatela polskiego zgromadzone są przy innych postępowaniach (np. w sprawach dotyczących wydania paszportu), właściwe byłoby, w ocenie NIK, odnotowanie takiej informacji w dokumentacji w sprawie udzielonej zapomogi. Zdaniem NIK, brak w aktach sprawy dokumentów uzasadniających trudną sytuację osoby, której przyznana została zapomoga uniemożliwia weryfikację czy zachodziły przesłanki do udzielenia zapomogi.

(Dowód: akta kontroli str. 362-405)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania WK w zakresie pozostałych działań na rzecz obywateli polskich za granicą.

4. Ocena załatwiania skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej

Opis stanu faktycznego

4.1. Zgodnie z § 13 regulaminu organizacyjnego Ambasady z dnia 21 listopada 2016 r., interesantów zgłaszających się w sprawach skarg i wniosków przyjmuje w godzinach pracy Ambasador, lub inny pracownik Ambasady upoważniony przez Ambasadora. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, w sprawie przyjmowania interesantów zgłaszających w sprawach skarg i wniosków w Ambasadzie obowiązywało zarządzenie Nr 2/2013 Ambasadora z dnia 9 stycznia 2013 r. Zarządzenie to umieszczone zostało na tablicy znajdującej się w poczekalni dla interesantów. Ponadto na stronie internetowej Ambasady (w zakładce Kontakt) zamieszczono informację, że interesanci w sprawach skarg i wniosków dotyczących pracy urzędu i jego pracowników przyjmowani są w siedzibie Ambasady przez Ambasadora lub wyznaczonego pracownika. Zarządzenie wydane zostało na podstawie § 2 ust. 3 i 4 zarządzenia Nr 14 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 października 2008 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych. Podstawa prawna wydania tego zarządzenia była nieaktualna, bowiem od 20 kwietnia 2016 r. obowiązuje 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.

W trakcie kontroli NIK Ambasador wydał nowe zarządzenie w sprawie przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków do Ambasady. Powyższe zarządzenie zostało umieszczone na tablicy znajdującej się w poczekalni dla interesantów. Jednocześnie w tym samym dniu Ambasador RP upoważnił pracownika do przyjmowania interesantów zgłaszających się w sprawach skarg i wniosków.

(Dowód: akta kontroli str. 19-37, 161-164, 175-176, 193)

4.2. W okresie objętym kontrolą, bezpośrednio do WK nie wpłynęły petycje, skargi i wnioski (do dnia 31 grudnia 2015 r. skargi i wnioski). Sprawy z zakresu pomocy konsularnej były przedmiotem dwóch skarg zarejestrowanych 2015 r. i jednej w 2016 r. w centralnym

rejestrze skarg i wniosków wpływających do MSZ⁴⁶. Ustalono, że te trzy skargi zostały przez MSZ przesłane do WK w celu ich załatwienia. Kierownik WK udzieliła skarżącym stosownych odpowiedzi w terminie określonym w art. 237 § 1 K.p.a., z których wynikało, że skargi na działania Wydziału były bezzasadne.

(Dowód: akta kontroli str. 126-139, 187-190)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w okresie objętym kontrolą, w Ambasadzie nie prowadzono rejestru skarg i wniosków, co było niezgodne z § 18 zarządzenia Nr 17 Ministra SZ. Także w 2016 r., do dnia zakończenia kontroli, nie założono w formie elektronicznej rejestru petycji, skarg i wniosków, co było niezgodne z § 19 ust. 1 zarządzenia Nr 13 Ministra SZ. Ponadto żadnej komórce organizacyjnej WK, względnie samodzielnemu stanowiskowi pracy, nie przypisano prowadzenie takiego rejestru. Żadnemu też pracownikowi nie wpisano do zakresu obowiązków służbowych prowadzenie tego rejestru.

(Dowód: akta kontroli str. 19-37)

Ambasador wyjaśnił, że z treści zarządzenia Nr 17 Ministra SZ z 2012 r., jak i zarządzenia Nr 13 Ministra SZ z 2016 r. nie wynika obowiązek oddzielnego wskazywania w regulaminie placówki komórki organizacyjnej ani stanowiska pracy odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru petycji, skarg i wniosków. Z regulaminu Ambasady z § 7 ust. 3 wynika, że przechowywanie wszelkiego typu akt stanowi w zasadzie zadanie Kancelarii Jawnej. Wskazanie pracownika prowadzącego elektroniczny rejestr jest jednak zasadne dopiero po jego utworzeniu. Wyjaśnił również, że pojęcie „rejestr” oznacza zgodnie z wyjaśnieniem słownikowym „uporządkowany według jednego kryterium spis lub wykaz czegoś”. Ponieważ w okresie objętym kontrolą, ani również do dnia dzisiejszego, do WK nie wpłynęła bezpośrednio ani jedna skarga lub wniosek, nie było możliwości założenia rejestru skarg i wniosków. Nie jest natomiast „rejestrem” szablon rejestru, to znaczy rejestr pusty bez zawartości. Wiedza, że w 2015 r. WK nie odnotował bezpośredniego wpływu skarg i wniosków w trybie K.p.a. pochodzi stąd, że żaden z pracowników WK wskazanych w zarządzeniu Nr 2/2012 z 9 stycznia 2013 r. w sprawie przyjmowania interesantów zgłaszających się w sprawach skarg i wniosków w Ambasadzie RP w Hadze, takiego faktu nie odnotował.

(Dowód: akta kontroli str. 172-174)

NIK nie podziela stanowiska Ambasadora zawartego w ww. wyjaśnieniach, bowiem z treści ww. zarządzeń Ministra SZ nie wynika, by założenie i prowadzenie w formie elektronicznej rejestru uzależnione było od tego czy skargi wpływają, czy też nie.

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Wydziału Konsularnego w ww. zakresie. W trakcie kontroli dokonano stosownych zmian w obowiązującym w Ambasadzie zarządzeniu w sprawie przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków, odnośnie podania właściwej podstawy prawnej jego wydania.

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 Kontroli⁴⁷, wnosi o:

- 1) udzielanie pomocy finansowej na wniosek strony, sporządzony zgodnie ze wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r.,
- 2) wyeliminowanie przypadków doręczania decyzji w sposób niezgodny z art. 67 ustawy Pk,

⁴⁶ Skargi dotyczyły: niewłaściwego zachowania się pracownika WK w związku z potrzebą wystawienia nowych dokumentów tożsamości z uwagi na ich kradzież skarżącej na terenie Holandii, zgonu syna skarżącej na terenie Królestwa Niderlandów oraz problemów skarżącej z holenderskimi urzędami w sprawach emerytalnych.

⁴⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

- 3) rzetelne dokumentowanie przez Konsula trudnej sytuacji osób ubiegających się o zapomogi,
- 4) prowadzenie w formie elektronicznej rejestru petycji, skarg i wniosków wpływających bezpośrednio do Ambasady, stosownie do § 19 ust. 1 zarządzenia 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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 Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
wniosków uwag i wykonania
wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany powiadomić Najwyższą Izbę 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 stycznia 2017 r.

Kontrolerzy:

Najwyższa Izba Kontroli

Lucjan Matuszewski

Departament Administracji Publicznej
Dyrektor

główny specjalista kontroli państwowej

Bogdan Skwarka

Andrzej Brunejko

główny specjalista kontroli państwowej