



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.7.3.2023

Pan
Tomasz Kollat
Charge d' affaires Ambasady RP

Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Saryarka 15, Centrum Biznesowe „Isker”,
010000 Astana, Kazachstan

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/504 – Realizacja przez organy państwa zadań związanych z repatriacją

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Astanie ¹ , ul. Saryarka 15, Centrum Biznesowe „Isker”, 010000 Astana, Kazachstan.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kollat, charge d' affaires Ambasady RP, od 16 listopada 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - Selim Chazbijewicz, Ambasador RP, od dnia 12 sierpnia 2017 r. do 15 listopada 2023 r., - Andrzej Skrzydło, chargé d'affaires, do 11 sierpnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Działania Ambasady na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków do powrotu i osiedlenia się w Polsce osobom uprawnionym do repatriacji. 2) Działania Ambasady na rzecz rzetelnego, sprawnego i zgodnego z obowiązującymi przepisami prowadzenia postępowań w sprawie repatriacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2023 (do czasu rozpoczęcia kontroli). Badaniami kontrolnymi mogą być objęto również dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie, które miały wpływ na okres objęty oceną.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Stanisław Jarzyna, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/161/2023 z dnia 14 września 2023 r. 2. Stefan Gados, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/160/2023 z dnia 14 września 2023 r.

(akta kontroli: str. 1-3)

¹ Dalej: Ambasada RP.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Ambasada prowadziła obsługę spraw związanych z wnioskami osób uprawnionych do repatriacji, stosownie do posiadanych warunków. W sytuacji otrzymania dużej liczby wniosków w 2019 r. Ambasada nie posiadała wystarczających możliwości do sprawnej ich obsługi.

W reakcji na wzrost zainteresowania repatriacją przez osoby polskiego pochodzenia w okresie objętym kontrolą zwiększano dostępność placówki dla osób składających wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji i doskonalono system dyżurów wyjazdowych. Łączna liczba wniosków o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji, przyjętych w latach 2017-2023 przez Wydział Konsularny i Polonii Ambasady⁴, wynosiła 6685, w tym 1803 wnioski przyjęto w trakcie dyżurów wyjazdowych zorganizowanych przez Wydział. W okresie tym wydano łącznie 6496 decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji, zaś wizy wyjazdowe wydano 2448 osobom.

Sprawy repatriacyjne prowadzone były przez niewystarczającą w stosunku do zainteresowania tym procesem liczbę konsulów. Po zwiększeniu obsady Wydziału w 2019 r., w kolejnych latach rozpatrzono więcej spraw, w tym duży napływ wniosków z 2019 r. Począwszy od 2020 r. liczba wydanych przez Wydział decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji była wyższa od liczby przyjmowanych wniosków.

Dofinansowanie w latach 2017-2020 kosztów przelotu oraz przewozu mienia do Polski osobom, którym wydano wizę krajową w celu repatriacji, a w 2017 r. także kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, osobom, którym wydano decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji, odbywało się zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 pkt 1) i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁵.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli decyzje o uznaniu polskiego pochodzenia osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji, o zakwalifikowaniu do wydania wiz krajowych w celu repatriacji oraz decyzje wizowe wydawane były w latach 2017-2023 z poszanowaniem przepisów ustawy o repatriacji.

W trzech przypadkach decyzje o uznaniu za osoby polskiego pochodzenia wydane zostały z rażącym naruszeniem przepisów art. 5 ust. 1 ustawy o repatriacji, polegającym na uznaniu przez Konsula RP osób, które zadeklarowały narodowość niemiecką. Decyzje te unieważnił z urzędu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶, który stwierdził, iż ich dalsze funkcjonowanie w obrocie prawnym sprzeczne byłoby z zasadą praworządności.

W ocenie NIK w wielu przypadkach nie przestrzegano przepisów regulujących procedury wizowe dotyczące repatriacji. Nieprawidłowości w tym zakresie obejmowały:

- nierzetelne wydawanie decyzji o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia z datą wcześniejszą od 2 dni do 4 miesięcy od daty potwierdzenia zgodności tłumaczenia na język polski z oryginałem sporządzonych w języku rosyjskim dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie, dołączonych do wniosków o wydanie wizy krajowej, będących podstawą wydania decyzji,
- wydawanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji z nawet ponad 2-miesięcznym nieuzasadnionym opóźnieniem,

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Wydział

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1105.

⁶ Dalej: Minister SWiA

- skierowanie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷, z wielomiesięcznym nieuzasadnionym opóźnieniem, pism informujących o wydaniu decyzji uznających 52 wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia, na podstawie których Minister SWiA wyrażał zgodę na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji,
- nieinformowanie wnioskodawców o okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy i bez wyznaczenia nowych terminów jej załatwienia,
- nieprzekazanie do MSWiA oświadczeń złożonych przez wnioskodawców pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, skutkujące nieuzasadnionym opóźnieniem 5 miesięcy i 20 dni w załatwieniu sprawy,
- wydanie przez Ambasadę trzech niekompletnych decyzji o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia, niezawierających pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania od decyzji,
- brak udokumentowania potwierdzenia odbioru 71% wydanych decyzji w sprawach o uznanie wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia oraz 34,7% decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji.

W ocenie NIK nieprzestrzeganie przez Ambasadę terminowego rozstrzygania w sprawach związanych z repatriacją w istotny sposób przyczyniało się do długotrwałości postępowań dotyczących wydawania wiz krajowych w celu repatriacji i wpływało na chronologię ich wydawania. W przypadku 26 wnioskodawców do czasu zakończenia kontroli nie przyznano miejsc w ośrodku adaptacyjnym mimo upływu co najmniej 3 lat, a w 10 przypadkach po upływie ponad 5 lat od daty decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji.

Ambasada prowadziła rejestr wiz krajowych w celu repatriacji niespełniający wymogów wynikających z przepisów art. 33 ust. 1 – 3 oraz art. 33a ustawy o repatriacji. W rejestrze, prowadzonym w formacie excel, nie odnotowywano niektórych danych dotyczących wnioskodawców, o których mowa w art. 33a pkt 2 ustawy o repatriacji zatem nie mógł on być podstawą ich przekazywania do centralnego rejestru danych o repatriacji, prowadzonego przez Ministra SWiA.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Ambasady na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków do powrotu i osiedlenia się w Polsce osobom uprawnionym do repatriacji.

Opis stanu faktycznego

1.1. Wydział Konsularny i Polonii Ambasady działa na terytorium centralnej i północnej części Republiki Kazachstanu, który obejmuje miasto Astana oraz pięć obwodów. Rozległy obszar, na którym realizowane są działania konsularne, słaba infrastruktura drogowa, odległości sięgające nawet 1000 km oraz trudne warunki atmosferyczne (szczególnie zimą) utrudniają kontakt interesantów z Ambasadą. W całym Kazachstanie osób deklarujących narodowość polską jest 35 319, w tym na terenie astańskiego okręgu konsularnego zgodnie z oficjalnymi danymi mieszka około 31 074 osób polskiego pochodzenia. Stanowi to ok. 88% społeczności polskiej Kazachstanu, co implikowało duże zainteresowanie repatriacją. Nowelizacja ustawy o repatriacji w 2017 r. i wynikający z niej program pomocowy oraz nasilenie procesów tzw.

⁷ Dalej: MSWiA

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

kazachizacji, polegającej na ograniczaniu znaczenia języka rosyjskiego w życiu politycznym kraju, który dla większości członków polskiej społeczności jest pierwszym językiem, przy jednoczesnej silnej promocji języka kazachskiego, wpływała na rosnące zainteresowanie osób polskiego pochodzenia wyjazdem do Polski.

W sprawozdaniu z realizacji zadań Wydziału w 2017 r. wskazano, że podnoszenie efektywności obsługi osób posiadających polskie pochodzenie w zakresie realizacji ustaw o Karcie Polaka oraz o repatriacji, było jednym z zadań priorytetowych. Przyjęto, że sposobem realizacji tego zadania będzie zwiększenie dostępności urzędu konsularnego dla osób pragnących złożyć wnioski, doskonalenie systemu okresowych wyjazdów konsula w teren. W 2017 r. Wydział przyjął 390 nowych wniosków repatriacyjnych wobec 157 nowych wniosków repatriacyjnych przyjętych w 2016 r. W sprawozdaniu podano m.in., że: *„(...) Po akcji repatriacyjnej w grudniu 2016 r. znacznie wzrosło zainteresowanie złożeniem wniosków na repatriację”*.

(akta kontroli str. 4-15)

W sprawozdaniu z realizacji zadań Wydziału w 2018 r. zapisano m.in., że *„(...) Polacy są mocno zdeterminowani do skorzystania z procedury repatriacyjnej i docelowo zamieszkania na terytorium RP, co ma również odzwierciedlenie w liczbie kierowanych do urzędu pytań w formie listów, e-maili, telefonów oraz zapisów na dyżury konsularne (každorazowo ok. 300 zgłoszeń). Niestabilna sytuacja kadrowa WK, brak urzędnika konsularnego, który ma się zajmować repatriacją, zakończenie pracy przez 2 osoby odpowiedzialne za realizację spraw z zakresu Karty Polaka, repatriacji oraz konsularnych, w tym polonijnych przy dużym obciążeniu urzędu skutkowało często wykonywaniem zadań przez konsula poza godzinami pracy, również w dni wolne”*. W sprawozdaniu tym podano, że jednym z priorytetowych zadań urzędu (zgodnie z zadaniami określonymi przez MSZ na 2018 r.) była sprawniejsza realizacja wniosków o Kartę Polaka i repatriację.

W 2018 r. zwiększono 8-krotnie limity przyjęć interesantów w sprawach repatriacji i wprowadzono (od 20 kwietnia) również zapisy drogą telefoniczną. Zorganizowano 10 wyjazdowych dyżurów konsularnych oraz 8 konsultacji poza urzędem, dedykowanych sprawom repatriacyjnym i Karcie Polaka. Średnio podczas dyżuru konsul przyjmował łącznie ok. 50 wniosków, natomiast średnio w miesiącu ok. 100 wniosków.

(akta kontroli str. 16-23)

W sprawozdaniu z realizacji zadań Wydziału w 2019 r. wskazano, że wspieranie powrotu Polaków z Kazachstanu do Polski w ramach programu repatriacji lub ewentualnych akcji ewakuacyjnych stanowiło jedno z zadań priorytetowych. Wydział zwiększył limity przyjęć w tych sprawach, co skutkowało przyjęciem w 2019 r. 2264 wniosków repatriacyjnych. Oprócz możliwości zapisania się drogą elektroniczną przez e-konsulat, placówka zwiększyła limity zapisów drogą telefoniczną. W 2019 r. zorganizowano 16 dyżurów konsularnych (w tym 3 z udziałem 2 konsulów) poza urzędem dedykowanych sprawom repatriacyjnym i Karcie Polaka. Średnio podczas dyżuru konsul przyjmował łącznie około 60 wniosków. W ww. sprawozdaniu zapisano m.in., że: *„(...) Reorganizacja procesu przyjęć interesantów aplikujących o repatriację, jak również zwiększenie obsady kadrowej konsułów przełożyła się na poprawę opinii nt. funkcjonowania WK”*.

Z powodu pandemii COVID-19 i wprowadzonych obostrzeń w Kazachstanie (stan wyjątkowy, zamknięte urzędy, zamykanie rejonów, zakaz przemieszczania się) od połowy marca do połowy sierpnia 2020 r. Wydział pracował w trybie zdalnym i nie przyjmował interesantów w sprawach repatriacji. Sprawozdanie Wydziału z realizacji zadań za 2020 r. nie zawierało zapisów określających, że kwestie repatriacji stanowiły jedno z zadań priorytetowych dla urzędu konsularnego. W związku z sytuacją epidemiologiczną Wydział nie przyjmował interesantów przez 5 miesięcy co

przełożyło się na spadek realizowanych czynności prawnych i obywatelskich, w tym także kwestii repatriacji. W 2020 r. przyjęto 950 wniosków repatriacyjnych, tj. mniej o 1314 w stosunku do 2019 r.

(akta kontroli str. 24-40)

W sprawozdaniu z realizacji zadań Wydziału w 2021 r. stwierdzono m.in., że: „(...) Rozległy obszar, na którym realizowane są działania konsularne, słaba infrastruktura drogowa, trudne warunki atmosferyczne (szczególnie zimą), utrudniają kontakt zarówno interesantów z urzędem, jak i konsula z interesantami. (...) Na terenie nursułtańskiego okręgu konsularnego zgodnie z oficjalnymi danymi (z 2021 r.) mieszka ok. 29 170 osób polskiego pochodzenia co przekłada się na duże zainteresowanie uzyskaniem Kart Polaka, repatriacją oraz możliwością odbycia studiów w Polsce”. Sprawozdanie za 2021 r. nie zawierało zapisów określających, że repatriacja stanowiła jedno z zadań priorytetowych dla urzędu konsularnego.

W sprawozdaniu z realizacji zadań Wydziału w 2022 r. zapisano m.in., że: „(...) Na terenie astańskiego okręgu konsularnego zgodnie z oficjalnymi danymi (z 2021 r.) mieszka ok. 29 200 osób polskiego pochodzenia co przekłada się na duże zainteresowanie uzyskaniem Karty Polaka, repatriacją”. W sprawozdaniu nie zawarto zapisów określających, że repatriacja stanowiła jedno z zadań priorytetowych dla urzędu konsularnego. W dziedzinie współpracy z Polonią i Polakami wykazano jedno zadanie priorytetowe, tj. wsparcie szkolnictwa polonijnego w czasie i po pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 41-59)

Kierownik Wydziału w clarisie Nr 465/2018 z dnia 7 maja 2018 r. wystąpił do Ministra Spraw Zagranicznych o wzmocnienie etatowe w związku z dużym zainteresowaniem m.in. repatriacją. Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁹ udzieliło zgody na zatrudnienie od maja 2018 r. dwóch pracowników miejscowych oraz przeznaczyło jedną osobę do pomocy sezonowej w okresie październik-grudzień. Od początku badanego okresu, tj. 2017 r. do lipca 2019 r. personel konsularny Wydziału stanowiły 2 osoby (tj. konsul kierujący wydziałem i wicekonsul). W lipcu i wrześniu 2019 r. kolejno przyjechały dwie osoby (nowa konsul RP i wicekonsul do spraw repatriacji). Na koniec 2019 r. w Wydziale pracowało 4 konsułów. Clarisem Nr 334 z dnia 5 lipca 2021 r. Ambasada zwróciła się do MSZ z prośbą o wzmocnienie Wydziału o 1 etat na stanowisku referenta ds. repatriacji i spowodowanie pilnego obsadzenia wakującego od czerwca 2020 r. stanowiska konsula. Od października 2022 r. sprawami repatriacji w Wydziale zajmowało się 2 konsułów. W latach 2017-2023 Wydziałem kierowało 6 konsułów, tj.:

- od 2017 r. do kwietnia 2018 r. - Małgorzata Tańska,
- od kwietnia 2018 r. do sierpnia 2019 r. - Anita Staszkievicz,
- od sierpnia 2019 r. do stycznia 2021 r. - Justyna Dudar,
- od lutego 2021 r. do czerwca 2021 r. - Norbert Rafalik,
- od lipca 2021 r. do września 2021 r. - Monika Łaskarzewska-Łuckiewicz,
- od września 2021 r. - Grzegorz Stykowski.

(akta kontroli str. 60-68)

W sprawozdaniu z realizacji zadań Wydziału w 2018 r. w pkt. VI Uwagi, wnioski zapisano m.in.: „(...) W związku z dużym zainteresowaniem przez osoby polskiego pochodzenia procesem repatriacyjnym oraz w kontekście realizacji priorytetowego na 2019 r. zadania WK, tj. wspierania powrotu Polaków z Kazachstanu do Polski w ramach programu repatriacji kluczowym jest pilne obsadzenie stanowiska konsula ds. repatriacji (nie zrealizowano w ciągu 2018 r.) oraz wakujących stanowisk - 1,5 EKK)”.

(akta kontroli str. 4-23)

⁹ Dalej: MSZ

W trakcie organizowanych wyjazdowych dyżurów konsularnych, dedykowanych sprawom repatriacyjnym i Karcie Polaka, Wydział przyjmował znaczną liczbę wniosków o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji. W 2018 r. podczas każdego z 10 wyjazdowych dyżurów konsularnych przyjmowano średnio ok. 50 wniosków. W 2019 r. Wydział zorganizował 16 takich dyżurów, w trakcie których przyjmowano średnio ok. 60 wniosków. W 2021 r. zorganizowano 2 dyżury wyjazdowe i przyjęto łącznie 47 wniosków dotyczących repatriacji. Efektem 8 wyjazdowych dyżurów zorganizowanych w 2022 r. było przyjęcie łącznie 285 wniosków dotyczących repatriacji (tj. średnio 36 wniosków podczas jednego dyżuru). Do końca września 2023 r. zorganizowano 6 wyjazdowych dyżurów konsularnych, podczas których przyjęto łącznie 11 wniosków dotyczących repatriacji.

W dniu 26 września 2023 r. przeprowadzono wyjazdowy dyżur konsularny w mieście Kustanaj, w trakcie którego zgłosiło się siedem osób w pięciu sprawach. Spośród pięciu spraw trzy dotyczyły repatriacji. Z wypowiedzi interesantów wynikało m.in., że zostali oni zakwalifikowani do wyjazdu do Polski w ramach repatriacji w latach 2018-2019, wyrazili zgodę na wyjazd za pośrednictwem ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów i do czasu kontroli bezskutecznie oczekują na wyjazd. Interesanci mieli możliwość swobodnego zadawania nieograniczonej liczby pytań, na które odpowiedzi udzielała konsul prowadząca dyżur, w sposób zrozumiały dla interesantów, z przywołaniem polskich przepisów prawnych oraz procedur dotyczących repatriacji.

(akta kontroli str. 69-74)

W poszczególnych latach okresu 2017-2023 Wydział przyjął następującą liczbę wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji: 577 w 2017 r., 1205 w 2018 r., 2265 w 2019 r., 948 w 2020 r., 892 w 2021 r., 671 w 2022 r., 127 do 22 września 2023 r. Procent wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji przyjętych w trakcie dyżurów wyjazdowych w stosunku do ogólnej liczby przyjętych wniosków wynosił w roku:

- 2018 – 41,49% (500 z ogółem 1205 wniosków),
- 2019 – 42,38% (960 z ogółem 2265 wniosków),
- 2020 – 0,0% (wszystkie wnioski [948] przyjęto w Ambasadzie),
- 2021 – 5,27% (47 z ogółem 892 wniosków),
- 2022 – 42,47% (285 z ogółem 671 wniosków),
- 2023 – 8,66% (11 z ogółem 127 wniosków).

Wydział nie posiada dokumentów źródłowych, na podstawie których możliwe byłoby ustalenie dla całego okresu objętego kontrolą, tj. lat 2017-2023 średniego czasu oczekiwania na spotkanie z konsulem osób zainteresowanych repatriacją. Zarówno kierownik Wydziału jak również podlegli mu pracownicy nie mają szczegółowej wiedzy (wobec braku odpowiedniej dokumentacji źródłowej) ile czasu w latach 2017-2019 musiał oczekiwać wnioskodawca na możliwość spotkania z konsulem w celu złożenia wniosku. Osoby wnioskujące o repatriację były zapisywane w systemie elektronicznym e-konsulat. Dane tam zamieszczane po określonym czasie były usuwane z systemu. Od października 2019 r. do marca 2020 r. (przerwa z powodu pandemii) dziennie uruchamiano 8 miejsc do południa dla wnioskujących o repatriację i 4 miejsca po południu. W trakcie niniejszej kontroli uruchamiane były 2 miejsca od poniedziałku do czwartku z miesięcznym wyprzedzeniem. Jak wyjaśnił Pan Grzegorz Stykowski kierownik Wydziału uwalniana liczba miejsc jest wystarczająca w związku ze zmniejszoną liczbą osób chętnych do złożenia wniosków o repatriację. W jego opinii głównym powodem tego stanu rzeczy jest fakt, iż osoby posiadające uprawnienia do ubiegania się o repatriację do Polski są rosyjskojęzyczne i w pełni polegają na informacjach przekazywanych przez rosyjskie media, które są wszechobecne w Kazachstanie. Osoby te w ślad za przekazem tych mediów boją się, że wojna na Ukrainie obejmie również Polskę. W wyjaśnieniach podał, że: „(...)

Trudno oszacować ile w poszczególnych latach wynosił średni czas oczekiwania wnioskodawców na spotkanie z konsulem”.

W czasie, gdy w Wydziale pracowało 2 konsulów, tj. w 2017 r., interesanci, aby umówić się z konsulem, mogli zarejestrować się na złożenie wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji za pośrednictwem zdalnej rejestracji e-konsulat.gov.pl. W 2018 r. poza ww. systemem rejestracji udostępniono zapisy telefoniczne na złożenie i uzupełnienie wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. Ponadto zorganizowano 10 dyżurów konsula poza urzędem. Wydział dostał zgodę na zatrudnienie 2 osób miejscowych i otrzymał wsparcie sezonowe z MSZ na 1,5 miesiąca. W 2019 r. utrzymano zapisy telefoniczne oraz za pośrednictwem systemu zdalnej rejestracji i zorganizowano 16 dyżurów konsula poza urzędem, w trakcie których przyjmowano wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. W lipcu i wrześniu 2019 r. do Wydziału skierowano dodatkowo 2 konsulów (w tym jednego do spraw repatriacji). W 2020 r. ze względu na ogłoszenie pandemii COVID-19 w Wydziale wprowadzono ograniczenia przyjęć interesantów, ponadto nie organizowano dyżurów konsularnych. Praca konsulów od kwietnia odbywała się albo stacjonarnie z podziałem na zespoły, albo zdalnie. Podczas pandemii Wydział przyjmował wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji i wydawał wizy D-19 kandydatom na repatrianta, dla których zorganizowano wylot w ramach akcji „Lot do domu” oraz 2 samoloty specjalne (sierpień - listopad). W IV kwartale 2021 r. powrócono do przyjęć interesantów składających wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji poprzez rejestrację w systemie e-konsulat oraz przywrócono dyżury konsula poza urzędem.

W latach 2017-2023 wnioski o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji złożyło łącznie 6 685 osób, w tym 1 803 wnioski złożono w trakcie dyżurów wyjazdowych. Łączna liczba osób, którym wydano decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji w latach 2017-2023 wynosiła 6 496, a łączna liczba osób, którym takie wizy wydano wynosiła 2 448.

Liczba osób, które uzyskały decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz liczba osób, którym wydano wizy repatriacyjne do Polski wynosiła odpowiednio w roku:

- 2017 – 225 i 127 (tj. 56,44% w relacji do liczby wydanych decyzji kwalifikacyjnych),
- 2018 – 474 i 406 (tj. 85,65% w relacji do liczby wydanych decyzji kwalifikacyjnych),
- 2019 – 1122 i 572 (tj. 50,98% w relacji do liczby wydanych decyzji kwalifikacyjnych),
- 2020 – 1634 i 344 (tj. 21,05% w relacji do liczby wydanych decyzji kwalifikacyjnych),
- 2021 – 1510 i 463 (tj. 30,66% w relacji do liczby wydanych decyzji kwalifikacyjnych),
- 2022 – 1081 i 365 (tj. 33,76% w relacji do liczby wydanych decyzji kwalifikacyjnych),
- 2023 (do 22 września) – 450 i 171 (tj. 38,00% w relacji do liczby wydanych decyzji kwalifikacyjnych).

(akta kontroli str. 77-80)

Kierownik Wydziału Grzegorz Stykowski wyjaśnił m.in., że: „W trakcie dyżurów konsularnych poza urzędem, czy też podczas spotkań z Polakami i Polonią na terenie naszego okręgu konsularnego – każdorazowo odnotowujemy zainteresowanie procesem repatriacji. (...) Osoby te nadal dopytują się o sam przebieg wieloetapowego procesu repatriacyjnego, jednakże nie składają wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. Natomiast możemy wyraźnie stwierdzić, że znaczna większość kandydatów na repatriantów, którzy składali wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji w ostatnich latach, deklaruje gotowość szybkiego wyjazdu do Polski”. Ponadto wyjaśnił m.in., że: „Ambasada nie posiada danych i nie prowadziła badań, na podstawie których możliwe byłoby podanie szacunkowej liczby osób pochodzenia polskiego zainteresowanych złożeniem dokumentów repatriacyjnych w celu osiedlenia się w Polsce”.

Wydział w celu upowszechniania informacji o repatriacji w środowiskach polonijnych udostępnił na stronie internetowej, w zakładce informacje konsularne, prezentację z poprawnie wypełnionym wnioskiem o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz „Poradnik krok po kroku po repatriacji”. Ponadto ww. Poradnik wręczano osobom, które składały wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. Do upowszechniania wiedzy z zakresu repatriacji wykorzystywano spotkania w trakcie Forum Polonijnego czy zebrań organizacji polonijnych organizowanych m.in. z okazji przyjazdu delegacji z Polski oraz publikacje w Almatyjskim Kurierze Polonijnym.

Wydział nie posiadał wytycznych MSZ w sprawie wydawania decyzji o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia lub wytycznych MSZ w sprawie wydawania decyzji o zakwalifikowaniu do wydawania wizy krajowej w celu repatriacji.

W latach 2017-2023 MSZ nie przeprowadzało w Wydziale kontroli związanych z wykonywaniem zadań dotyczących repatriacji zakończonych protokołem pokontrolnym. W 2019 r. jak i w 2023 r. Wydział gościł delegacje z MSZ, jednakże nie były to regulaminowe kontrole zakończone protokołem pokontrolnym. W IV kwartale 2019 r. wizyta delegacji składającej się z 2 osób, m.in. z Departamentu Konsularnego, polegała przede wszystkim na zapoznaniu się zarówno z problemami obsady kadrowej Wydziału, warunkami lokalowymi, jak również sprawami prawnymi, dotyczącymi repatriacji. Celem wizyty delegacji o charakterze konsultacyjnym, która przyjechała w II kwartale 2023 r. (dyrektor i pracownicy Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ) było przede wszystkim omówienie doświadczeń, sugestii i problemów w codziennej pracy.

(akta kontroli str. 81-82)

Na podstawie art. 29 ust. 1 lit. f ustawy o NIK pobrano z Konsulatu Generalnego RP w Almaty dokumenty i wyjaśnienia dotyczące zadań realizowanych przez tę placówkę w zakresie repatriacji. Wynika z nich m.in., że według danych z ostatniego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2009 r. (brak wyników spisu z 2021 r.) w 9 obwodach Kazachstanu należących do okręgu konsularnego narodowość polską zadeklarowało łącznie 3031 osób. Stanowiło to niespełna 10% zamieszkałych w Kazachstanie obywateli polskiej narodowości. W sprawozdaniu z realizacji zadań Konsulatu Generalnego RP w Almaty w 2022 r. zapisano m.in.: *„W ostatnim czasie, wyraźnie zbiegającym się z kryzysem gospodarczym w Kazachstanie, rośnie zainteresowanie repatriacją ze strony osób, które wcześniej nie były zainteresowane wyjazdem do Polski, gdyż (co często same przyznają) posiadały dobrą pracę i żyły w Kazachstanie na wysokim poziomie”*. Ponadto w ww. sprawozdaniu zapisano m.in., że: *„Na wizytę w konsulacie w sprawie repatriacji można umówić się telefonicznie lub mailowo. Okres oczekiwania na wizytę w konsulacie w sprawie repatriacji nie przekraczał 3 tygodni”*.

Liczba osób, którym w Konsulacie Generalnym RP w Almaty wydano decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz liczba osób, którym wydano wizy repatriacyjne do Polski, wynosiła odpowiednio w: 2017 r. – 5 (w tym 2 nieletnie) i 27, 2018 r. – 141 i 27, 2019 r. – 165 i 80, 2020 r. – 179 i 59, 2021 r. – 238 i 77, w 2022 r. – 113 i 85.

Konsulat Generalny RP w Almaty nie prowadzi statystyki dotyczącej liczby osób oczekujących na miejsce w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów jak i osób oczekujących na zaproszenie z gmin.

W sprawozdaniu z realizacji zadań Konsulatu Generalnego RP w Almaty w 2022 r. zapisano m.in., że *„Urząd posiada 12 etatów, z czego 4 etaty krajowe kierowane posiadający stopień dyplomatyczny”*.

(akta kontroli str. 83-163)

1.2. W okresie objętym kontrolą Ambasada na pokrycie kosztów przelotu oraz przewozu mienia do Polski osobom, którym wydano wizę krajową w celu repatriacji,

tj. na cele wyszczególnione w art. 17 ust. 1 pkt 1) ustawy o repatriacji, wydatkowała łącznie 125.308,06 zł, z tego w: 2017 r. – 1.313,43 zł, 2018 r. – 24.500,24 zł, 2019 r. – 19.494,39 zł, 2020 r. – 80.000 zł. Decyzje w ww. zakresie były podejmowane przez konsulów na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o repatriacji. W latach 2021-2023 środków finansowych na ten cel nie wydatkowano. Na pokrycie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, osobom, którym wydano decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji, zgodnie z przepisami art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji, Ambasada przeznaczyła w 2017 r. łącznie 2.670 zł. W pozostałych latach okresu objętego kontrolą wydatków na ten cel nie ponoszono.

W ocenie Konsula RP Grzegorza Stykowskiego wysokość środków z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonych na powyższe cele była wystarczająca. W 2020 r. przyznane środki zostały wykorzystane w całości, gdyż wówczas Ambasada współfinansowała wydatki związane z wycararterowaniem samolotu specjalnego (ogólnosiwiatowa pandemia i brak połączeń lotniczych z Polską) do transportu osób, które otrzymały wizy. W pozostałych latach nie wykorzystywano całości przyznanych na ten cel z rezerwy budżetowej środków finansowych i pod koniec roku budżetowego dokonywano ich zwrotu.

(akta kontroli str. 164-190)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Ambasada zapewniała warunki do obsługi spraw związanych z powrotem i osiedleniem się w Polsce osób uprawnionych do repatriacji, stosownie do posiadanych możliwości. Warunki te okazały się niewystarczające w sytuacji złożenia dużej liczby wniosków w 2019 r.

W okresie objętym kontrolą zwiększano dostępność placówki dla osób chcących złożyć wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji i doskonalono system dyżurów wyjazdowych – w odpowiedzi na zwiększone zainteresowanie repatriacją przez osoby polskiego pochodzenia.

W latach 2017-2023 Wydział przyjął wnioski o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji łącznie od 6 685 osób, w tym od 1 803 osób wnioski przyjęto w trakcie dyżurów wyjazdowych. W powyższym okresie łączna liczba osób, którym wydano decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji wynosiła 6 496, a łączna liczba osób, którym wydano wizy wynosiła 2 448.

Liczba konsulów oddelegowanych do prowadzenia spraw repatriacji była niewystarczająca w stosunku do zainteresowania tym procesem. Zwiększenie obsady Wydziału w 2019 r. umożliwiło rozpatrzenie większej ilości spraw w kolejnych latach, w tym dużego wpływu wniosków z 2019 r. Od 2020 r. Wydział wydawał więcej decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji od liczby wniosków, które wpłynęły do Wydziału.

W ocenie NIK dofinansowanie w latach 2017-2020 kosztów przelotu oraz przewozu mienia do Polski osobom, którym wydano wizę krajową w celu repatriacji, a w 2017 r. także kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, osobom, którym wydano decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji, odbywało się zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 pkt 1) i art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji. Na powyższe cele przeznaczono odpowiednio 125,3 tys. zł oraz 2,7 tys. zł.

2. Działania konsula na rzecz rzetelnego, sprawnego i zgodnego z obowiązującymi przepisami prowadzenia postępowań w sprawie repatriacji.

Opis stanu faktycznego

Badaniami kontrolnymi objęto próbę 143 wniosków osób występujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji, złożonych w latach 2017-2023.

2.1. Z ogólnej liczby 143 osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji w 69 przypadkach Ambasada wydała decyzje o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia na podstawie przepisów ustawy o repatriacji.

Decyzje w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia wydawane były przez konsula na podstawie wniosków osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji zgodnie z przepisami art. 5 ust. 4 ustawy o repatriacji. Wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji składane były na formularzach zgodnych z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku¹⁰. Wypełniono je czytelnym (drukowanym) pismem w języku polskim. Wnioski zawierały wszystkie dane i informacje dotyczące wnioskodawców, zgodnie z wymogami art. 10b ust. 3 pkt 1) – 5) ustawy o repatriacji. Do wniosków dołączano także wszystkie inne dokumenty określone w art. 10b ust. 4 pkt 1) – 8) ustawy o repatriacji. Wnioski w imieniu osób małoletnich lub ubezwłasnowolnionych całkowicie składali ich rodzice lub opiekunowie prawni (albo jeden z rodziców lub opiekunów prawnych). W przypadkach wniosków składanych w imieniu osób małoletnich dołączano dokumenty w zakresie wymaganym dla rodziców osób małoletnich.

Urzędnicy konsularni weryfikowali przedłożone przez wnioskodawcę dokumenty, w tym ich autentyczność i wiarygodność. W analizowanych sprawach nie było pisemnych wezwań strony do uzupełnienia braków formalnych wniosku lub dokumentacji.

Wydział nie dysponował sprzętem do badania autentyczności dokumentów dołączanych do wniosków. Według wyjaśnienia Konsula Grzegorza Stykowskiego, kierownika Wydziału, w latach 2017-2023 nie odnotowano przedłożenia dokumentu nasuwającego wątpliwości co do jego autentyczności.

(akta kontroli str. 191-225)

Osoby ubiegające się o uznanie za osoby polskiego pochodzenia przedstawiały ważne dokumenty paszportowe, w tym także w przypadku dzieci nieposiadających własnych paszportów, zawierające właściwy wpis do paszportu rodziców.

Za osoby polskiego pochodzenia konsul uznawał osoby deklarujące narodowość polską i spełniające łącznie następujące warunki, określone w art. 5 ust. 1 ustawy o repatriacji, tj.:

1) co najmniej jedno z ich rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej;

2) wykazały one swój związek z polskością.

Dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie, przedłożonymi przez osoby wnioskujące o uznanie za osoby polskiego pochodzenia, były w poszczególnych przypadkach dokumenty wydane przez władze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczące wnioskodawcy lub jego rodziców, dziadków lub pradziadków, w tym:

1) polskie dokumenty tożsamości;

2) akty stanu cywilnego lub ich odpisy albo metryki chrztu poświadczające związek z polskością;

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 994.

- 3) dokumenty potwierdzające odbycie służby wojskowej w Wojsku Polskim, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej;
- 4) dokumenty potwierdzające fakt deportacji lub uwięzienia, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej;
- 5) dokumenty tożsamości lub inne dokumenty urzędowe zawierające wpis informujący o narodowości polskiej.

Dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie były w niektórych przypadkach także inne dokumenty, a w szczególności: 1) o rehabilitacji osoby deportowanej, zawierające wpis informujący o jej narodowości polskiej; 2) potwierdzające prześladowanie osoby ze względu na jej polskie pochodzenie.

We wszystkich przypadkach konsul zwrócił wnioskodawcom przedstawione przez nich oryginały dokumentów. W aktach spraw pozostały kopie powyższych dokumentów oraz potwierdzone za zgodność tłumaczenia tych dokumentów na język polski z oryginałem sporządzonym w języku rosyjskim.

Stwierdzenie polskiego pochodzenia osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji następowało w formie pisemnych decyzji. W decyzjach podano oznaczenie konsula, miejsce i datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o możliwości i trybie wniesienia odwołania oraz podpis urzędnika konsularnego z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska.

(akta kontroli str. 191-221, 226-255)

Zgodnie z art. 3 ustawy o repatriacji:

- ust. 1 - o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, do postępowania w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹, z zastrzeżeniem ust. 2;

- ust. 2 - do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie, należących do właściwości konsułów, stosuje się przepisy ustawy Prawo konsularne¹².

Według art. 34 pkt 7 ustawy Prawo konsularne do obowiązków konsula należy wydawanie decyzji w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia oraz decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy Prawo konsularne konsul załatwia sprawę bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia wszczęcia postępowania. O okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy konsul zawiadamia stronę, wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy – art. 58 ust. 2 ww. ustawy.

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej wydawanych przez konsula decyzji w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia ustalono, że powyższe decyzje były wydawane przez konsułów niezwłocznie. W żadnym z 69 analizowanych przypadków nie przekroczono terminu 30 dni na wydanie decyzji, liczonego od daty przyjęcia wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji do daty wydania decyzji. W 53 (76,8%) przypadkach decyzje wydano w terminie do 7 dni, w 8 (11,6%) przypadkach w terminie od 8 do 14 dni, w 8 (11,6%) przypadkach w terminie od 15 do 29 dni, od daty przyjęcia wniosku.

(akta kontroli str. 191-221, 226-255)

Nieprawidłowości dotyczące wydawanych decyzji o uznanie wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą w trzech przypadkach decyzje wydane przez konsula w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia osób ubiegających się o stwierdzenie polskiego pochodzenia zostały uchylone z urzędu przez Ministra SWiA. Wszystkie dotyczyły sprawy: AMB.ASTA-WK.340.600.2017, w ramach której złożone zostały

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 705, ze zm.), dalej: KPA.

¹² Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1329).

wnioski dotyczące czteroosobowej rodziny, w tym trzy wnioski dotyczyły wnioskodawcy występującego o uznanie jego polskiego pochodzenia oraz jego dwóch niepełnoletnich synów, a czwarty wniosek został złożony przez współmałżonka niestającego się o uznanie za osobę polskiego pochodzenia. Z treści decyzji MSWiA wynikało, że przyczyną uchylenia trzech decyzji był błąd leżący po stronie konsula. Powyższe decyzje zostały wydane w dniu 13 listopada 2017 r., a potwierdzenia zgodności tłumaczenia dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie wize krajowej w celu repatriacji, będących podstawą jej wydania dokonano w dniu 17 listopada 2017 r., tj. po 4 dniach od daty wydania decyzji. W dniu 20 listopada 2017 r. Ambasada wystąpiła do MSWiA z pismem o wydanie postanowień odnośnie zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania decyzji w sprawie wiz krajowych w celu repatriacji. W dniu 8 marca 2018 r. Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA zawiadomieniem: DOI-R-II-64-377-379/N/2017/MGt poinformował o wszczęciu postępowań administracyjnych w sprawie unieważnienia decyzji o uznaniu za osoby polskiego pochodzenia wydanych w dniu 13 listopada 2017 r., w związku z tym, że wnioskodawca i dwaj synowie we wnioskach o wydanie wize krajowej w celu repatriacji zadeklarowali narodowość inną niż polska. Decyzjami z dnia 30 maja 2018 r., na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 157 KPA w związku z art. 5 ust. 1, 4 i 5 ustawy o repatriacji postanowiono z urzędu stwierdzić nieważność decyzji Konsula RP w Astanie z dnia 13 listopada 2017 r. w przedmiocie uznania wnioskodawcy i jego małoletnich synów za osoby polskiego pochodzenia jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Z uzasadnienia decyzji wynika m.in., że uznanie za osoby polskiego pochodzenia na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o repatriacji pozostawało w oczywistej sprzeczności z deklaracjami wnioskodawcy odnośnie jego pochodzenia i narodowości zawartymi we wniosku o wydanie wize repatriacyjnej w punkcie D. Narodowość/Pochodzenie, gdzie określono pochodzenie jako Niemiec. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o repatriacji za osobę polskiego pochodzenia uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: 1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej; 2) wykaże ona swój związek z polsnością. W piśmie z dnia 14 maja 2018 r. wnioskodawca zwrócił się o ponowne rozpatrzenie jego sprawy, gdyż jak napisał pomyłkowo wpisał narodowość Niemiec zamiast Polak. Nie uznano tego wyjaśnienia, gdyż mimo wykazania polskiego pochodzenia jednej babki (ze strony ojca), to w dokumentach paszportowych wydanych przez Kazachstan widniała niemiecka narodowość wnioskodawcy. Uznano zatem, że decyzje Konsula RP z dnia 13 listopada 2017 r. o uznaniu za osoby polskiego pochodzenia zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. Dalsze funkcjonowanie tych decyzji w obrocie prawnym sprzeczne byłoby z zasadą praworządności. W przypadku dwóch decyzji dotyczących małoletnich synów wnioskodawcy udowodniono jedynie polskie pochodzenie jednej prababki (ze strony ojca).

(akta kontroli str. 211, 256-272)

2.2. Z ogólnej liczby 143 osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji w 118 przypadkach Ambasada wydała decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wize krajowej w celu repatriacji. Podstawą prawną ich wydania były przepisy art. 11 ust. 1 w związku z art. 12b ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o repatriacji – w przypadku wnioskodawców uznanych za osoby polskiego pochodzenia lub przepisy art. 11 ust. 1 w związku z art. 12b ust. 1 i art. 9 ust. 3 ustawy o repatriacji – w przypadku małżonków i zstępnych do czwartego stopnia osoby, o której mowa w ust. 1, tj. osoby spełniającej warunki określone w art. 9 ust. 1 pkt 1) i 3), jeżeli zamierzają przybyć do Rzeczypospolitej Polskiej z osobą, o której mowa w ust. 1, z zamiarem osiedlenia się na stałe. We wszystkich przypadkach decyzje wydawane były po uzyskaniu zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wize krajowej w celu repatriacji wyrażonej w postanowieniu Ministra SWiA.

Powyższe decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji wiązały się z warunkiem przedstawienia dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie w Rzeczypospolitej Polskiej lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania albo miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów, tj. warunków do osiedlenia się, zgodnie z przepisem art. 12 ustawy o repatriacji.

Decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji miały formę pisemną i zawierały niezbędne elementy, tj.: oznaczenie konsula, miejsce i datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o możliwości i trybie wniesienia odwołania oraz podpis urzędnika konsularnego z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska.

(akta kontroli str. 191-202, 212-221, 226-255)

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej wydawanych przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji ustalono, że 101 z powyższych decyzji (tj. 85,6% ogólnej liczby) zostało wydanych przez konsulów w terminie nieprzekraczającym 14 dni, liczonym od daty wpływu do Ambasady postanowienia Ministra SWiA o zgodzie na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji do daty wydania decyzji. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki uchylenia przez Ministra SWiA decyzji wydanych w latach 2017 - 2023 przez konsulów o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej.

(akta kontroli str. 191-202, 226-278)

W 16 przypadkach decyzje¹³ o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia zostały wydane w sposób nierzetelny, tj. pod datą wcześniejszą od daty potwierdzenia zgodności tłumaczenia na język polski z oryginałem sporządzonych w języku rosyjskim dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie dołączonych do wniosków o wydanie wizy krajowej, dokonanego przez konsula. W poszczególnych przypadkach powyższe decyzje zostały wydane w terminie poprzedzającym potwierdzenie zgodności tłumaczenia od 2 dni do 4 miesięcy.

Na przykład w sprawie:

- AMB.ASTA-WK.265.1609.2018 decyzja o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia została wydana pod datą 19 grudnia 2018 r. a potwierdzenie zgodności tłumaczenia oryginalnych dokumentów dołączonych do wniosku dokonane zostało pod datą 11 marca 2019 r.;
- AMB.ASTA-WK.265.534.2018 decyzja o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia została wydana pod datą 1 czerwca 2018 r. a potwierdzenia zgodności tłumaczenia oryginalnych dokumentów dołączonych do wniosku dokonane zostały pod datą 28 sierpnia lub 24 września 2018 r.;
- AMB.ASTA-WK.265.693.2019 decyzja o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia została wydana pod datą 29 kwietnia 2019 r. a potwierdzenia zgodności tłumaczenia oryginalnych dokumentów dołączonych do wniosku dokonano pod datą 2 sierpnia 2019 r.

Artykuł 31 ust. 1 pkt 2) ustawy Prawo konsularne stanowi, że konsul sporządza i poświadcza odpisy dokumentów sporządzonych w języku urzędowym lub powszechnie używanym w państwie przyjmującym, a także sprawdza i poświadcza odpisy dokumentów sporządzonych w języku urzędowym lub powszechnie używanym w państwie przyjmującym, sporządzone przez tłumacza lub inne osoby.

Konsul RP Grzegorz Stykowski wyjaśnił, że tłumaczenia dokumentów uzupełniających wnioski o wydanie wiz krajowych są niezbędne, jednakże jego zdaniem konsulowie znają język rosyjski w związku z czym brak tłumaczeń nie wpływał na podjęcie przez nich stosownej decyzji. Ponadto podał, że rozbieżności

¹³ Numery spraw: AMB.ASTA-WK.340/363.2017, AMB.ASTA-WK.265.1609 (oraz 534 i 139).2018, AMB.ASTA (lub N-S)-WK.265.1140 (oraz 177, 2937, 693).2019, AMB.N-S-WK.265. 860 (oraz 2232).2020.

w datach decyzji i potwierdzeń zgodności tłumaczenia mogły wynikać z mnogości i spiętrzenia spraw jak również niedostatecznej liczby konsulów z uprawnieniami.

(akta kontroli str. 191-202, 212-225)

Nieprawidłowości dotyczące wydawanych decyzji o uznanie wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.3. Z ogólnej liczby 143 osób wnioskujących wizy krajowe w celu repatriacji wydano dla 49 osób. We wszystkich przypadkach wydanie wizy krajowej w celu repatriacji nastąpiło zgodnie z postanowieniami art. 12 ustawy o repatriacji, tj. po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w Rzeczypospolitej Polskiej albo zapewnienie miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów, zwanych dalej warunkami do osiedlenia się. Z analizy dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw osób, którym wydano wizy krajowe w celu repatriacji wynika, że dowodami potwierdzającymi posiadanie warunków do osiedlenia się był dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu mieszkalnego na okres nie krótszy niż 12 miesięcy oraz oświadczenie o zatrudnieniu lub umowa o pracę na okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Dowodami potwierdzającymi zapewnienie warunków do osiedlenia się były:

- decyzje Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów – w przypadku 11 decyzji o wydaniu wizy krajowej w celu repatriacji;

- uchwały rad gmin zawierające zobowiązanie do zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 2 lata – w przypadku 38 decyzji o wydaniu wizy krajowej w celu repatriacji.

Decyzje i uchwały zawierały w szczególności wskazanie ośrodka lub lokalu mieszkalnego oraz formy udostępnienia tego lokalu.

W przypadku trzech spraw obejmujących sześciu wnioskodawców MSWiA poinformowało o możliwości wydania wiz krajowych w celu repatriacji, przy czym do czasu zakończenia kontroli takich wiz Ambasada nie wydała. W tych przypadkach w jednej sprawie (dotyczącej 4 wnioskodawców) dowodem potwierdzającym zapewnienie warunków do osiedlenia się była uchwała rady gminy zawierająca zobowiązanie do zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 2 lata. W dwóch sprawach - oświadczenia obywateli polskich, zamieszkałych na terytorium Polski (rodzeństwo wnioskodawców), zawierające zobowiązanie do zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 2 lata.

Do wniosków o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji dołączano w każdym przypadku dokumenty uzupełniające takie jak: dokumenty podróży - aktualny paszport oraz wykupione bilety lotnicze do Polski, uchwały - zaproszenia od jednostek samorządu terytorialnego, decyzje Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów.

(akta kontroli str. 203-208, 273-300)

Przy procedowaniu związanym z wydawaniem wiz krajowych w celu repatriacji, po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w RP albo zapewnienia miejsca w ośrodku dla repatriantów, przestrzegano terminowego rozstrzygnięcia w przedmiotowych kwestiach. Okresy ważności wydawanych wiz krajowych w celu repatriacji we wszystkich przypadkach wynosiły 1 rok.

(akta kontroli str. 273-275, 284-300)

Artykuł 3c. ustawy o repatriacji stanowi m.in., że:

- ust. 1 - Pełnomocnik, wydając decyzję w sprawie przyznania miejsca w ośrodku kandydatowi na repatrianta, bierze pod uwagę czas oczekiwania na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji osób ujętych w ewidencji osób ubiegających się o wydanie

wizy krajowej w celu repatriacji, które nie posiadają warunków do osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej;

- ust. 1a. - Decyzja, o której mowa w ust. 1, obejmuje również członków najbliższej rodziny repatrianta, którzy złożyli wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt stały zgodnie z art. 12d ust. 3. Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio;

- ust. 4 - Pełnomocnik wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, w terminie nie dłuższym niż 3 lata od dnia wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji;

- ust. 5 - W przypadku braku wolnych miejsc w ośrodku termin, o którym mowa w ust. 4, może być przedłużony przez Pełnomocnika, w drodze decyzji, na okres nie dłuższy niż 2 lata.

Z analizy dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji wynika, że w 26 przypadkach nie przyznano miejsca w ośrodku adaptacyjnym mimo upływu co najmniej 3 lat od daty decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji, w tym w 10 przypadkach po upływie 5 lat od daty ww. decyzji.

Z analizy powyższej dokumentacji wynika także, iż w latach 2017 - 2023 w niektórych przypadkach nie przestrzegano chronologii wydawania wiz krajowych w celu repatriacji osobom ujętym w ewidencji osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. Wizy krajowe w celu repatriacji wydano pod koniec:

- 2019 r. osobom, które złożyli wnioski w:

- 2005 r. – 3 osoby, zakwalifikowane w 2007 r.,

- 2017 r. – 9 osób, z tego 6 zakwalifikowanych w 2017 r., 2 w 2018 r., 1 w 2019 r.,

- 2018 r. – 26 osób, z tego 11 zakwalifikowanych w 2018 r., a 15 w 2019 r.;

- 2019 r. – 2 osoby, zakwalifikowane w 2019 r.

- 2023 r. osobom, które złożyli wnioski w:

- 2020 r. – 3 osoby, zakwalifikowane w 2021 r.,

- 2021 r. – 2 osoby, zakwalifikowane w 2022 r.,

- 2022 r. – 4 osoby, zakwalifikowane 2023 r.

Do czasu zakończenia kontroli nie wydano wiz zakwalifikowanym do ich wydania w:

- 2017 r. – 1 osobie, która złożyła wniosek w 2017 r.,

- 2018 r. – 5 osobom, które złożyły wnioski w 2017 r., 4 osobom, które złożyły wnioski w 2018 r.,

- 2019 r. – 2 osobom, które złożyły wnioski w 2018 r., 4 osobom, które złożyły wnioski w 2019 r.,

- 2020 r. – 1 osobie, która złożyła wniosek w 2018 r., 7 osobom, które złożyły wnioski w 2019 r.,

- 2021 r. – 3 osobom, które złożyły wnioski w 2019 r., 7 osobom, które złożyły wnioski w 2020 r.,

- 2022 r. – 12 osobom, które złożyły wnioski w 2021 r., 3 osobom, które złożyły wnioski w 2022 r.,

- 2023 r. – 2 osobom, które złożyły wnioski w 2021 r., 10 osobom, które złożyły wnioski w 2022 r.

(akta kontroli str. 191-202, 187-188, 209-221, 273-275)

Z wyjaśnień Konsula RP Grzegorza Stykowskiego wynika m.in., że przed wydaniem decyzji o zakwalifikowaniu wnioskodawców do wydania wizy krajowej podlegają oni procedurze konsultacyjnej prowadzonej w kraju, zatem termin uzyskania ww. decyzji nie jest jego zdaniem zależny od konsula. Wizy krajowe w celu repatriacji są wydawane po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w Polsce albo zapewnienia miejsca w ośrodku adaptacyjnym oraz uzyskaniu zgody z MSWiA na ich wydanie. Miejsca w ośrodku adaptacyjnym są przyznawane kandydatom na repatrianta przez

Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji, zatem w ocenie składającego wyjaśnienia konsulowie nie mają wpływu na kolejność wydawania wiz krajowych w celu repatriacji.
(akta kontroli str. 222-225)

2.4. W okresie objętym kontrolą w Ambasadzie nie wystąpiły przypadki sporządzania aktów stanu cywilnego w rejestrach stanu cywilnego osobom ubiegającym się o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji, przedstawiającym dowody potwierdzające posiadanie lub zapewnienie warunków do osiedlenia się w Polsce. W latach 2017-2023 za pośrednictwem Ambasady dokonano jedynie transkrypcji 44 zagranicznych aktów stanu cywilnego, z tego w: 2018 r. – 40 aktów, 2020 r. – 4 akty.

(akta kontroli str. 273-275, 301-302)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Ambasadzie prowadzono elektroniczny rejestr w formacie excel, w którym ewidencjonowano dane dotyczące osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji. W trakcie kontroli analizą objęto wybrane losowo 104 sprawy, dotyczące 257 osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji. W rejestrze tym gromadzono i aktualizowane dane odnośnie wnioskodawców obejmujące: imię i nazwisko, imię ojca, obywatelstwo, narodowość; rodzinę (repatriant lub stopień pokrewieństwa); datę urodzenia; miejsce zamieszkania; datę złożenia wniosku i nr sprawy; rok; uznanie (decyzja) za osobę polskiego pochodzenia; zgodę MSWiA na wydanie wizy; zaproszenie; nr decyzji wizowej; zgodę na ośrodek adaptacyjny; rok wyjazdu; brakujące dokumenty; uwagi dodatkowe; kontakt.

Rejestr prowadzony w Ambasadzie był aktualizowany poprzez wprowadzanie ewentualnych zmian, dotyczących osób wnioskujących. W rejestrze tym nie odnotowywano daty wprowadzenia zmian w związku z czym w trakcie kontroli nie można było dokonać sprawdzenia czy były one wprowadzane niezwłocznie od udokumentowanej daty ich pozyskania. W rejestrze nie odnotowywano niektórych danych dotyczących wnioskodawców, o których mowa w art. 33a pkt 2 ustawy o repatriacji, tj.: nazwiska rodowego, nazwiska rodowego ojca, imienia i nazwiska rodowego matki, miejsca i kraju urodzenia, stanu cywilnego, pochodzenia etnicznego. Poza ww. rejestrem w Ambasadzie prowadzona była ewidencja osób składających wnioski o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji i podjętych decyzji/promes w systemie Wiza-Konsul. System ten został wprowadzony zarządzeniem Nr 10 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie wdrożenia i eksploatacji systemu Wiza-Konsul w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych z dnia 9 maja 2011 r.¹⁴ Zgodnie z § 4 ww. zarządzenia system Wiza-Konsul służy do informatycznego wsparcia pracy urzędów konsularnych, jest eksploatowany w placówkach zagranicznych oraz MSZ i składa się z następujących modułów:

- 1) Wiza-Centrala - dla Administratora systemu w MSZ;
- 2) Wiza-Konsul Konsulat Wirtualny - dla użytkowników w MSZ;
- 3) Wiza-Konsul Placówka - dla użytkowników w placówce zagranicznej.

(akta kontroli str. 303-325)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak potwierdzenia odbioru 49 spośród 69 (tj. 71%) wydanych przez konsula decyzji w sprawach¹⁵ o uznanie wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia.

¹⁴ Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 36

¹⁵ Numery spraw z: 2017 r. – AMB.ASTA-WK.340.600, AMB.ASTA-WK.340.208, AMB.ASTA-WK.340.468, 2018 r. – AMB.ASTA-WK.265.261, AMB.ASTA-WK.265.1609, AMB.ASTA-WK.265.534, AMB.ASTA-WK.265.139, 2019 r. – AMB.N-S-WK.265.3185, AMB.N-S-WK.265.1140, AMB.N-S-WK.265.1259, AMB.N-S-WK.265.3438, AMB.N-S-WK.265.1099, AMB.N-S-WK.265.1021, AMB.ASTA-WK.265.177, AMB.N-S-WK.265.2937, AMB.ASTA-WK.265.693, 2020 r. – AMB.N-S-WK.265.358, AMB.N-S-WK.265.773, AMB.N-S-WK.265.934, AMB.N-S-WK.265.860, AMB.N-S-WK.265.923, 2021 r. – AMB.N-S-WK.265.2427, AMB.N-S-WK.265.278, AMB.N-S-

Z analizowanej dokumentacji dotyczącej powyższych decyzji wynika, że wnioskodawcy podali adresy miejsca zamieszkania na terenie okręgu konsularnego.

2. Brak potwierdzenia odbioru 41 spośród 118 (tj. 34,7%) wydanych przez konsula decyzji w sprawach¹⁶ o zakwalifikowaniu do wydania wize krajowej w celu repatriacji. Z analizowanej dokumentacji dotyczącej powyższych decyzji wynika, że wnioskodawcy podali adresy miejsca zamieszkania na terenie okręgu konsularnego. Skutkiem powyższego był brak możliwości ustalenia terminu prawomocności decyzji. Zgodnie z art. 66 ustawy Prawo konsularne dokumenty lub pisma mające wpływ na przebieg postępowania lub je kończące, w tym decyzje i postanowienia, doręcza się stronie, a jeśli strona ustanowiła pełnomocnika - pełnomocnikowi, chyba że nie ma on miejsca zamieszkania lub siedziby w okręgu konsularnym. Według art. 67 ww. ustawy: ust. 1 - doręczenia dokumentów lub pism, o których mowa w art. 66, dokonuje się poprzez ich wręczenie stronie, która potwierdza ich odbiór swoim podpisem i wskazuje datę odbioru, albo poprzez przesłanie za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, albo w inny sposób umożliwiający stwierdzenie daty odbioru; ust. 2 - w razie niemożności dokonania doręczenia w sposób, o którym mowa w ust. 1, doręczenia dokonuje się powtórnie poprzez przesłanie za zwrotnym potwierdzeniem odbioru w sposób umożliwiający stwierdzenie daty odbioru; ust. 3 - w przypadku nieskutecznego powtórnego doręczenia doręczenie uważa się za dokonane po upływie 21 dni od dnia nadania przesyłki albo w dniu otrzymania zwróconej przesyłki, jeżeli jej zwrot nastąpi wcześniej, a dokumenty lub pisma pozostawia się w aktach sprawy.

Konsul RP Grzegorz Stykowski wyjaśnił, że brak zwrotnego potwierdzenia skutecznego doręczenia korespondencji może wynikać z niedostatecznie przejrzystej i poprawnie zorganizowanej pracy KAZPOST (poczta kazachska) oraz problemów związanych z dostarczaniem korespondencji do małych miejscowości/ksi położonych w stepie. Praktyką poczty kazachskiej było nieinformowanie i niezwracanie do nadawcy nieodebranej korespondencji, przetrzymywanie jej i po upływie określonego czasu niszczenie.

(akta kontroli str. 191-211, 222-225)

3. W 20 przypadkach spraw¹⁷, dotyczących 52 wnioskodawców, po wydaniu decyzji uznających wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia pisma zawierające informacje o tych decyzjach oraz wnioski o wydanie na ich podstawie zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wize krajowej w celu repatriacji skierowane zostały do MSWiA w terminach przekraczających 30 dni, licząc od daty wydania decyzji. Dokumentacja zgromadzona w aktach tych spraw nie wskazuje żadnych przyczyn lub okoliczności, które powodowałyby konieczność długotrwałego procedowania. W tych przypadkach konsulowie nie informowali wnioskodawców o okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy i nie wyznaczali nowych terminów załatwienia sprawy. W poszczególnych przypadkach pisma skierowano od 32 dni do 5 miesięcy i 10 dni po dacie wydania decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia. Na przykład:

WK.265.703, AMB.ASTA-WK.265.1155, 2022 r. - AMB.N-S-WK.265.170, 2023 r. - AMB.ASTA-WKiP.6430.367/JR.

¹⁶ Numery spraw z: 2007 r. - Kaz.Rep.-Prom/34-218/07/BS, 2017 r. - AMB.ASTA-WK.340.194, AMB.ASTA-WK.340/363, AMB.ASTA-WK.340.468, 2018 r. - AMB.ASTA-WK.265.1609, AMB.ASTA-WK.265.534, AMB.ASTA-WK.265.139, 2019 r. - AMB.N-S-WK.265.3185, AMB.N-S-WK.265.1140, AMB.N-S-WK.265.3438, AMB.N-S-WK.265.1099, AMB.N-S-WK.265.1021, AMB.ASTA-WK.265.693, 2020 r. - AMB.N-S-WK.265.358, AMB.N-S-WK.265.773, 2021 r. - AMB.N-S-WK.265.278, 2022 r. - AMB.N-S-WK.265.170, AMB.N-S-WK.265.980, AMB.ASTA-WKiP.265.1721.

¹⁷ Numery spraw: AMB.ASTA-WK.340/363.2017, AMB.ASTA-WK.265.1609 (oraz 534 i 139).2018, AMB.ASTA (lub N-S)-WK.265.1259 (oraz 3438, 1099, 1021, 177, 2937, 693).2019, AMB.N-S-WK.265. (oraz 358, 934, 860, 2232).2020, AMB.N-S-WK.265.703 (oraz 1155).2021, AMB.N-S-WK.265.170 (oraz 232, 425).2022

- w sprawie: AMB.N-S-WK.265.1021.2019 decyzja o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia została wydana w dniu 24 czerwca 2019 r. a pismo do MSWiA datowano na 4 października 2019 r.;
- w sprawie: AMB.ASTA-WK.265.534.2018 decyzja o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia została wydana w dniu 1 czerwca 2018 r. a pismo do MSWiA datowano na 24 września 2018 r.;
- w sprawie: AMB.ASTA-WK.265.693.2019 decyzja o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia została wydana w dniu 29 kwietnia 2019 r. a pismo do MSWiA datowano na 13 sierpnia 2019 r.

5. W przypadku 4 spraw¹⁸ wydano 10 decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizej krajowej w celu repatriacji w terminach przekraczających 30 dni, licząc od daty wpływu postanowienia Ministra SWiA o wyrażeniu zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizej krajowej w celu repatriacji do daty wydania tych decyzji. Dokumentacja zgromadzona w aktach tych spraw nie wskazuje żadnych przyczyn lub okoliczności, które powodowałyby konieczność długotrwałego procedowania. W tych przypadkach konsulowie nie informowali wnioskodawców o okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy i nie wyznaczali nowych terminów załatwienia sprawy. W poszczególnych przypadkach decyzje były wydawane od 38 dni do 2 miesięcy i 8 dni po dacie wpływu do Ambasady postanowienia Ministra SWiA o wyrażeniu zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizej krajowej w celu repatriacji. Biorąc pod uwagę, że jedynym warunkiem wydania decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizej krajowej w celu repatriacji jest uzyskanie zgody ministra właściwego w sprawach wewnętrznych, wszystkie ww. decyzje winny być wydane niezwłocznie.

Na przykład:

- w sprawie: AMB.N-S-WK.265.358.2020 trzy decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizej krajowej w celu repatriacji zostały wydane w dniu 16 sierpnia 2021 r. a postanowienie MSWiA w tej sprawie wpłynęło do Ambasady w dniu 8 lipca 2021 r.;
- w sprawie: AMB.N-S-WK.265.773.2020 decyzja o zakwalifikowaniu do wydania wizej krajowej w celu repatriacji została wydana w dniu 16 czerwca 2021 r. a postanowienie MSWiA w tej sprawie wpłynęło do Ambasady w dniu 8 kwietnia 2021 r.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy Prawo konsularne konsul załatwia sprawę bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia wszczęcia postępowania. O okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy konsul zawiadamia stronę, wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy – art. 58 ust. 2 ww. ustawy. Artykuł 61 ustawy Prawo konsularne stanowi, że jeżeli sprawa wniesiona za pośrednictwem konsula podlega rozpatrzeniu przez organ w Rzeczypospolitej Polskiej, konsul przekazuje sprawę do właściwego organu i informuje stronę o przewidywanym terminie jej załatwienia.

Z wyjaśnień Konsula RP Grzegorza Stykowskiego wynika m.in., że na długość procesu wydawania wiz krajowych w celu repatriacji wpływa procedura konsultacyjna prowadzona w kraju przez ministra właściwego ds. wewnętrznych. Wyjaśniając przyczyny, które wpływały na brak wydawania zawiadomień informujących wnioskodawców o okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy i wyznaczenia nowego terminu jej załatwienia Konsul RP Grzegorz Stykowski podał m.in., że osoby składające wnioski o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji są informowane w trakcie spotkania z konsulem, że proces repatriacji jest wieloetapowy i rozłożony na lata. Konsul przekazuje ustnie informacje na temat etapów i orientacyjnego czasu trwania procesu repatriacyjnego,

¹⁸ Numery spraw: AMB.ASTA-WK.340/363.2017, AMB.ASTA-WK.265.1609 (oraz 534 i 139).2018, AMB.ASTA (lub N-S)-WK.265.1259 (oraz 3438, 1099, 1021, 177, 2937, 693).2019, AMB.N-S-WK.265. (oraz 358, 934, 860, 2232).2020, AMB.N-S-WK.265.703 (oraz 1155).2021, AMB.N-S-WK.265.170 (oraz 232, 425).2022.

który może być nie dłuższy niż 3 lata, ale w przypadku braku wolnych miejsc w ośrodkach adaptacyjnych może on być przedłużony o kolejne 2 lata.

(akta kontroli str. 191-202, 212-225)

5. Nieprzekazanie do MSWiA oświadczeń wnioskodawcy i jego żony pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, że dane zawarte we wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji są prawdziwe w sprawie nr: AMB.ASTA-WK.265.139.2018, złożonych wraz z wnioskiem w dniu 5 lutego 2018 r. Na podstawie wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji złożonego w Ambasadzie w dniu 5 lutego 2018 r., do którego dołączono m.in. ww. oświadczenia złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, w dniu 27 marca 2018 r. została wydana decyzja o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia Nr AMB.ASTA-WK.265.140.2018.D.MT. Następnie pismem z dnia 17 maja 2018 r. Ambasada zwróciła się do MSWiA o wydanie postanowień w sprawie zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji. W odpowiedzi MSWiA za pismem: DOiR-II-640-434-435/2018/MGt z 20 czerwca 2018 r. (wpływ do Ambasady w dniu 6 sierpnia 2018 r.) wystąpiło o uzupełnienie dokumentacji o oświadczenia złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, że dane zawarte we wniosku o wydanie wizy krajowej są prawdziwe. Z treści pisma wynikało, że nie nadesłano oświadczeń wnioskodawcy i jego żony a także 8 innych osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji. Za pismem: AMB.ASTA-WK.848.2018 z dnia 25 lipca 2018 r. wysłano ww. oświadczenia do MSWiA.

Powyższe działanie było nierzetelne i skutkowało nieuzasadnionym opóźnieniem 5 miesięcy i 20 dni w załatwieniu sprawy, o czym nie poinformowano wnioskodawcy i nie wyznaczono nowego terminu jej załatwienia.

(akta kontroli str. 191-202, 212-221)

6. Wydane przez Ambasadę, na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o *repatriacji*, trzy decyzje¹⁹ o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia nie zawierały pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania od decyzji.

Stanowiło to naruszenie art. 81 ustawy Prawo konsularne, w myśl którego decyzja zawiera oznaczenie konsula, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie prawne i faktyczne, pouczenie o możliwości i trybie wniesienia odwołania od decyzji oraz podpis urzędnika konsularnego z podaniem imienia i nazwiska oraz zajmowanego stanowiska.

(akta kontroli str. 226-243, 259-272)

7. Brak rejestru dotyczącego wiz krajowych w celu repatriacji odpowiadającego wymogom wynikającym z przepisów ustawy o *repatriacji*.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o *repatriacji* minister właściwy do spraw wewnętrznych i konsul, każdy w zakresie swojej właściwości, prowadzą rejestr dotyczący wiz krajowych w celu repatriacji. Według art. 33a ustawy o *repatriacji* w rejestrach, o których mowa w art. 33 ust. 1-3, gromadzi się i przechowuje:

1) informacje o wnioskach i wydanych rozstrzygnięciach odpowiednio w sprawach:

a) wydania wizy krajowej w celu repatriacji,

b) uznania za repatrianta,

c) udzielenia pomocy repatriantom ze środków budżetu państwa;

2) następujące dane dotyczące osób, które złożyły wnioski w sprawach, o których mowa w pkt 1:

a) imię (imiona) i nazwisko,

b) nazwisko rodowe,

c) imię i nazwisko rodowe ojca,

d) imię i nazwisko rodowe matki,

¹⁹ Nr sprawy: AMB.ASTA-WK.340.600.2017, AMB.ASTA-WK.265.534.2018, AMB.ASTA-WK.265.693.2019.

- e) datę urodzenia,
- f) miejsce i kraj urodzenia,
- g) miejsce zamieszkania za granicą,
- h) stan cywilny,
- i) narodowość i pochodzenie etniczne,
- j) obywatelstwo,
- k) datę nabycia obywatelstwa polskiego,
- l) numer PESEL,
- m) datę opuszczenia ośrodka.

Artykuł 34 ustawy o repatriacji stanowi, że:

1. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji procesu repatriacji minister właściwy do spraw wewnętrznych tworzy i prowadzi w systemie teleinformatycznym centralny rejestr danych o repatriacji.

2. Rejestr, o którym mowa w ust. 1, obejmuje dane z rejestrów, o których mowa w art. 33 ust. 1-3.

3. Pełnomocnik, wojewoda i konsul przekazują do rejestru, o którym mowa w ust. 1, dane zawarte w prowadzonych przez siebie rejestrach niezwłocznie po ich umieszczeniu we właściwym rejestrze.

Rejestr danych dotyczących osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji, prowadzony był przez Wydział w formacie excel.

(akta kontroli str. 303-325)

Pan Grzegorz Stykowski wyjaśnił, że w Ambasadzie poza ewidencją prowadzoną w formacie excel prowadzono jeszcze ewidencję osób składających wnioski o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji i podjętych decyzji/promes w systemie Wiza-Konsul. Ponadto podał, że wnioski o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji przekazywano do MSWiA w oryginale, zaś do tego wniosku dołączane były dokumenty uzupełniające m.in. kopie dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie, kopie aktów stanu cywilnego, itd., których oryginały zwracano wnioskodawcom. Wnioski przekazywano pocztą dyplomatyczną „Kurierem”, DHL. W sprawach pilnych, dotyczących np. dokumentów uzupełniających wnioski osób zakwalifikowanych do wyjazdu, przekazywano je drogą mailową, a sam wniosek z dokumentami „Kurierem” lub DHL.

(akta kontroli str. 222-225)

System Wiza-Konsul nie jest użytkowany w MSWiA, zatem nie może zastępować rejestru wiz krajowych w celu repatriacji, o którym mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o repatriacji.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli decyzje o uznaniu polskiego pochodzenia osób wnioskujących o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji były wydawane zgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 ustawy o repatriacji. Za takie osoby uznawano wnioskodawców deklarujących narodowość polską i spełniające łącznie następujące warunki: 1) co najmniej jedno z ich rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej, 2) wykazały one swój związek z polskością.

W trzech przypadkach decyzje o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia wydane zostały z rażącym naruszeniem przepisów art. 5 ust. 1 ustawy o repatriacji. Mimo, iż wnioskodawcy zadeklarowali narodowość niemiecką Konsul RP podjął decyzje o uznaniu ich polskiego pochodzenia. Decyzje te zostały z urzędu

unieważnione przez Ministra SWiA, który uznał ich dalsze funkcjonowanie w obrocie prawnym jako sprzeczne z zasadą praworządności.

Decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej wydawane były w przypadku wnioskodawców uznanych za osoby polskiego pochodzenia zgodnie z przepisami art. 11 ust. 1 w związku z art. 12b ust. 1 i art. 9 ust. 1 lub ust. 3 ustawy o repatriacji. Ich wydanie każdorazowo poprzedzała niezbędna zgoda Ministra SWiA.

We wszystkich przypadkach wydanie wizy krajowej w celu repatriacji nastąpiło zgodnie z art. 12 ustawy o repatriacji, tj. po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w Polsce albo zapewnienie miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów.

W ocenie NIK w wielu przypadkach nie przestrzegano przepisów regulujących procedury wizowe dotyczące repatriacji, co miało wpływ na terminowość prowadzenia tych postępowań. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły przypadków:

- braku potwierdzenia odbioru wydanych decyzji,
- znacznego opóźnienia w skierowaniu do MSWiA pism informujących o wydaniu decyzji uznających wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia,
- wydania decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji nawet z ponad 2-miesięcznym nieuzasadnionym opóźnieniem, bez poinformowania wnioskodawców o okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy i bez wyznaczenia nowych terminów załatwienia sprawy,
- nieprzekazania do MSWiA oświadczeń złożonych pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań,
- wydania decyzji o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia bez pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania od decyzji.

Ustalenia kontroli wskazują na długotrwałość postępowań repatriacyjnych, które w wielu przypadkach nie zakończyły się przyznaniem wiz krajowych w celu repatriacji. Aż w 26 przypadkach do czasu zakończenia kontroli nie przyznano miejsc w ośrodku adaptacyjnym mimo upływu co najmniej 3 lat, a w 10 przypadkach po upływie 5 lat od daty decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji. W ocenie NIK nieprzestrzeganie przez Ambasadę terminowego rozstrzygania w sprawach związanych z repatriacją w istotny sposób przyczyniało się do długotrwałego trwania postępowań dotyczących wydawania wiz krajowych w celu repatriacji i miało wpływ na chronologię wydawania wiz krajowych osobom ubiegającym się o ich wydanie.

Nieprawidłowością w działaniu Ambasady był także brak rejestru dotyczącego wiz krajowych w celu repatriacji odpowiadającego wymogom wynikającym z przepisów art. 33 ust. 1 – 3 oraz art. 33a ustawy o repatriacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokumentowanie potwierdzenia odbioru przez strony wydawanych decyzji oraz postanowień w sprawach repatriacji.
2. Przestrzeganie obowiązujących terminów rozstrzygania w sprawach związanych z wydawaniem decyzji o uznaniu za osoby polskiego pochodzenia oraz decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wiz krajowych w celu repatriacji.
3. Zawieranie w treści wydawanych decyzji w sprawach związanych z repatriacją wszystkich obowiązkowych elementów określonych w art. 81 ustawy Prawo konsularne.
4. Przestrzeganie obowiązku informowania wnioskodawców o uzasadnionych okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia i wyznaczania nowych terminów załatwienia sprawy.

5. Prowadzenie rejestru dotyczącego wiz krajowych w celu repatriacji odpowiadającego wymogom wynikającym z przepisów art. 33 ust. 1 - 3 oraz art. 33a ustawy o repatriacji.

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 Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, dnia 29 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy:

Stanisław Jarzyna
doradca ekonomiczny

/-/

Stefan Gados
doradca techniczny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/