

Warszawa, dnia 26 lutego 2010 r.

Akceptuje:
(-) Rafał Wiśniewski
Dyrektor Generalny
Służby Zagranicznej

SPRAWOZDANIE
MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH
Z ZAKRESU PRZYJMOWANIA I ZAŁATWIANIA
SKARG I WNIOSKÓW W 2009 ROKU

I. WSTĘP

W roku 2009 przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych odbywało się stosownie do zasad określonych w Zarządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych Nr 14 z dnia 22 października 2008 r. wydanych na podstawie następujących przepisów:

- ▶ Dział VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami),
- ▶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

Skargi wpływające do Ministerstwa Spraw Zagranicznych rejestrowane są w centralnym komputerowym rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Biurze Kontroli i Audytu. Placówki zagraniczne ewidencjonują skargi i wnioski we własnych rejestrach, a sprawozdanie z trybu załatwiania skarg wysyłane jest do MSZ do 15 stycznia roku następnego.

Pod względem merytorycznym skargi i wnioski rozpatrywane były przez właściwe kompetencyjnie komórki organizacyjne Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne za granicą.

Interesanci zgłaszający się w sprawach skarg i wniosków do Ministerstwa Spraw Zagranicznych przyjmowani są, po uprzednim umówieniu, w wydzielonym do tego celu

pokoju, trzy razy w tygodniu w godzinach 14:00 – 16:00 i raz w tygodniu po godzinach pracy (w poniedziałki w godzinach 16:00 – 18:00). Raz w tygodniu interesanci są przyjmowani w sprawach skarg i wniosków przez wyznaczonych Podsekretarzy Stanu (w roku 2009 był to Pan Jacek Najder).

Czynności z zakresu organizacji przyjmowania skarg i wniosków oraz monitorowanie przebiegu ich załatwiania w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wykonywane są przez pracownika na stanowisku do spraw skarg i wniosków w Referacie Kontroli Wewnętrznej, Skarg i Wniosków Biura Kontroli i Audytu.

W placówkach zagranicznych w sprawach skarg i wniosków przyjmuje kierownik placówki lub w zastępstwie imiennie wyznaczony przez niego pracownik.

Zarówno w Ministerstwie, jak i w placówkach zagranicznych informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków jest umieszczona w miejscach dostępnych dla interesantów (biuro przepustek, sala obsługi, poczekalnia, strona internetowa).

II. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ILOŚCIOWA I PROBLEMOWA

1. CENTRALA MSZ

W roku 2009 w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków MSZ zarejestrowano 236 skarg dotyczących funkcjonowania MSZ oraz polskich placówek zagranicznych - o 95 spraw więcej niż w roku 2008 (wzrost o 67 %). Do MSZ wpłynęło również 15 skarg dotyczących funkcjonowania innych organów RP (5 skarg zostało przekazanych do rozpatrzenia przez właściwe organy, w 10 przypadkach wskazano skarżącym, które organy są właściwe do rozstrzygnięcia w ich sprawie).

125 (53 %) skarg przesłano do urzędu za pośrednictwem poczty lub faksem, 110 (46,4 %) przesłano za pośrednictwem poczty elektronicznej, natomiast 1 skarga została wniesiona do protokołu (0,4 %). Coraz popularniejszym sposobem wnoszenia skarg jest przesyłanie ich pocztą elektroniczną. Droga ta jest szczególnie dogodna dla skarżących zamieszkałych za granicą, gdyż skraca czas dotarcia skargi do urzędu, a tym samym gwarantuje szybsze wyjaśnienie zasadności stawianych zarzutów i załatwienie skargi.

Spośród 236 zarejestrowanych skarg 22 skargi zostały pozostawione bez rozpatrzenia z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych (skargi anonimowe lub skargi, w których skarżący nie podał adresu, na który mogłaby być wysłana odpowiedź na skargę) lub brak

odpowiedzi skarżących na pisma wzywające do uzupełnienia skargi. W przypadku 4 zarejestrowanych spraw skarżący zdecydowali o wycofaniu skargi.

2009	
Sposób załatwienia	Liczba spraw
negatywnie	167
pozytywnie	42
inny	1
wycofanie skargi	4
pozostawiono bez rozpatrzenia	22
razem	236

Załatwianie skarg i wniosków odbywało się w terminach określonych w art. 237 § 1 kpa, czyli bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca (198 spraw, co stanowiło 94,3 % ogółu rozpatrywanych skarg), choć miało miejsce 7 przypadków (3,3 %) załatwienia skarg z przekroczeniem miesięcznego terminu. W roku 2009 w przypadku 5 skarg zgodnie z art. 237 § 4 kpa (nakładającym obowiązek zawiadomienia stron o każdym przypadku niezakończono skargi w określonym terminie, podania przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy) skarżący zostali poinformowani o konieczności wydłużenia terminu na załatwienie skargi.

Godny podkreślenia jest znaczący spadek liczby skarg załatwionych po terminie z 20 % w roku 2008 do 3,3 % w roku 2009.

2009		
Termin	Liczba skarg	Zestawienie procentowe
załatwiono w terminie (do 1 m-ca)	198	94,3 %
przedłużono termin na rozpatrzenie skargi zgodnie z art. 237 § 4 kpa	5	2,4 %
załatwiono po terminie	7	3,3 %
ogólna liczba skarg podlegających rozpatrzeniu	210	100%

W roku 2009, dzięki sprawowaniu przez pracownika na stanowisku ds. skarg i wniosków BKiA ścisłego nadzoru nad sprawą każdej skargi, udało się wyeliminować sygnalizowany w roku 2008 (m.in. przez kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli) problem wysyłania odpowiedzi na skargi po terminie, mimo iż na pismach stanowiących odpowiedź na skargę figurowała data, która świadczyłaby o dochowaniu terminu. Rozbieżności pomiędzy datą widniejącą na piśmie z odpowiedzią na skargę, a datą jej wysłania pocztą w sygnalizowanym powyżej zakresie obecnie nie występują, gdyż każdorazowo kancelarie komórek organizacyjnych MSZ są proszone o dokonanie potwierdzenia daty wysłania pisma, a placówki zagraniczne są zobowiązane do przesłania do Biura Kontroli i Audytu kopii pocztowego dowodu nadania odpowiedzi na skargę. Zmniejszenie liczby skarg załatwionych po terminie wynika również z wprowadzenia zasady przypominania osobom zobowiązanym do załatwienia danej skargi o zbliżającym się terminie na jej rozpatrzenie lub, w przypadku niemożności dotrzymania terminu określonego w kpa, o obowiązku poinformowania skarżącego o tym fakcie i jego obiektywnych przyczynach.

W roku 2009 struktura sposobu załatwiania skarg i wniosków, które podlegały rozpatrzeniu przedstawiała się następująco:

2009		
Sposób załatwienia	Liczba spraw	Zestawienie procentowe
negatywnie	167	79,5 %
pozytywnie	42	20,0 %
inny	1	0,5 %
razem	210	100 %

Porównanie do roku 2008 przedstawia się następująco:

Sposób załatwienia	ROK 2009		ROK 2008	
	Liczba	Procent	Liczba	Procent
negatywny	167	79,5 %	99	70,2 %
pozytywny	42	20 %	9	6,4 %
inny	1	0,5 %	29	20,6 %
RAZEM	210	100 %	137	100 %

Z powyższej tabeli wynika, iż w roku 2009, pomimo ogólnego zwiększenia liczby złożonych do MSZ skarg, odnotowano około 9 % wzrost liczby skarg załatwionych negatywnie dla skarżących, co oznacza, że w odpowiedzi na skargę częściej wykazywano niesłuszność stawianych zarzutów i nie uznawano racji skarżących. Z uwagi na zmianę metody kwalifikowania sposobu załatwienia skarg zmalała liczba spraw załatwionych w sposób „inny” i większość spraw z tej kategorii przeszła do kategorii „pozytywny”, co oznacza, iż uznano racje skarżącego, stawiane przez niego zarzuty znalazły potwierdzenie w faktach i zadośćuczyniono skarżącemu (załatwiono sprawę zgodnie z jego wolą, przeproszono go itp.).

Struktura problemowa skarg zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków w Biurze Kontroli i Audytu MSZ przedstawiała się następująco:

ZAKRES PROBLEMOWY	LICZBA SPRAW	STRUKTURA PROCENTOWA
opieka konsularna	44	21 %
brak odpowiedzi na pismo	33	15,7 %
niewłaściwe zachowanie pracownika placówki lub MSZ	29	13,8 %
sprawy paszportowe	25	11,9 %
sprawy prawne	21	10 %
sprawy wizowe	21	10 %
zła organizacja pracy	19	9 %
wybory do PE	9	4,3 %
sprawy spadkowe	2	1 %
wnioski w sprawie utworzenia placówek konsularnych	2	1 %
nieprawidłowe załatwienie sprawy	1	0,5 %
opłaty konsularne	1	0,5 %
pomoc rozwojowa	1	0,5 %
przewlekłe załatwianie sprawy	1	0,5 %
sprawy finansowe	1	0,5 %
SUMA	210	100 %

Zakres problemowy skarg składanych w roku 2009 zachował układ podobny do roku 2008. W porównaniu do roku 2008 znaczący wzrost (o ok. 120 %) odnotowano w liczbie skarg dotyczących braku odpowiedzi urzędów na skierowane do nich pisma i e-maile oraz

w kategorii skarg dotyczących niewłaściwego i niekulturalnego zachowania pracowników MSZ lub polskich placówek zagranicznych (wzrost o ok. 77 %). Pojawianie się coraz większej liczby w/w kategorii skarg zdaje się wynikać wprost ze wzrastających z każdym rokiem oczekiwań interesantów dotyczących wysokiej jakości pracy polskiej służby zagranicznej oraz profesjonalizmu osób w niej zatrudnionych. Interesanci zakładają, iż MSZ oraz polskie placówki zagraniczne będą ich obsługiwać niezwłocznie (niezależnie od rodzaju sprawy, a którą zwracają się do tych urzędów), kulturalnie i w pełni profesjonalnie (nawet, jeśli załatwienie danej sprawy nie należy do kompetencji urzędu).

W roku 2009 nastąpił również wzrost liczby skarg dotyczących spraw paszportowych (o ok. 67 %). Skargi te dotyczyły głównie placówek w państwach zachodnich. Oprócz problemów wynikających z konieczności osobistego składania wniosku paszportowego i osobistego odbierania gotowego paszportu, odnosiły się one do następujących kwestii: dużego stopnia skomplikowania procedury paszportowej, długości oczekiwania na paszport 10-letni, konieczności aplikowania o paszport dla dziecka wraz z dzieckiem niezależnie od jego wieku, długich kolejek i niewłaściwej, zdaniem skarżących, organizacji przyjmowania interesantów.

W roku 2009 odnotowano wpływ 9 skarg dotyczących organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz 2 wnioski w sprawie utworzenia urzędów konsularnych (zawodowego w Astanie i honorowego we Florencji).

W roku 2009 na poziomie podobnym do roku 2008 wystąpił procentowy udział skarg dotyczących spraw z zakresu opieki konsularnej oraz dotyczących złej organizacji pracy polskich placówek zagranicznych. Przy czym należy podkreślić, iż większość skarg dotyczących złej organizacji pracy odnosiła się do warunków funkcjonowania Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Londynie. Skargi dotyczące spraw z zakresu opieki konsularnej dotyczyły głównie sposobu załatwiania przez urzędy konsularne formalności związanych ze zgonami obywateli polskich poza granicami kraju oraz opieki nad aresztowanymi Polakami.

W roku 2009 odnotowano spadek liczby skarg dotyczących spraw wizowych (21 skarg – w roku 2008 39 skarg) oraz skarg dotyczących przewlekłości procedur prowadzonych przez polskie urzędy konsularne (1 skarga – w roku 2008 8 skarg). Spadek liczby skarg dotyczących spraw wizowych może wynikać po części z informacji, które zostały zamieszczone na stronie internetowej MSZ w zakładce SKARGI I WNIOSKI, w których zawarta jest wyjaśnienie, iż zgodnie z *ustawą o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 roku* z późniejszymi zmianami, określającą zasady i warunki wjazdu i pobytu na terytorium RP

cudzoziemców oraz właściwość organów w tych sprawach, decyzja w sprawie wydania wizy cudzoziemcowi za granicą lub odmowy jej wydania należy do wyłącznej kompetencji właściwego konsula RP, a Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie ma możliwości uchylecia, zmiany lub przesłania polecenia ponownego rozpatrzenia decyzji konsula w kwestiach wizowych. Ponadto informujemy osoby zainteresowane złożeniem skarg na odmowną decyzję wizową, iż decyzja o przyznaniu lub odmowie przyznania wizy jest, zgodnie z art. 36 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach, ostateczna i że konsul podejmując na podstawie przepisów ustawy decyzję odmowną, może odstąpić od jej uzasadnienia w całości lub części. Co więcej, na stronie internetowej MSZ znajduje się wyjaśnienie dotyczące procedury składania skarg w imieniu innej osoby (a do takiej kategorii najczęściej zaliczały się skargi w sprawach wizowych), które zawiera informację, iż w przypadku składania skargi w interesie innej osoby, warunkiem jej złożenia jest uzyskanie zgody tej osoby przed wniesieniem stosownego pisma. Zgoda taka może być wyrażona w dowolnej formie, byle oświadczenie woli tej osoby było wyraźne i niebudzące wątpliwości (najlepiej, gdy jest to pisemne upoważnienie podpisane własnoręcznie przez tę osobę uprawniającą do występowania ze skargą w jej imieniu).

2. PLACÓWKI ZAGRANICZNE

Zgodnie z przekazanymi do Biura Kontroli i Audytu sprawozdaniami placówek zagranicznych o skargach i wnioskach załatwionych w roku poprzednim, opracowanymi stosownie do postanowień § 7.1 *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*, w roku 2009 bezpośrednio do placówek wpłynęły 109 skarg, tj. o 34 skargi mniej niż w roku 2009 (spadek o 34 %). Z ogólnej liczby 109 skarg złożonych do placówek 93 dotyczyło ich funkcjonowania, natomiast 16 skarg dotyczyło funkcjonowania innych polskich organów i zostało przekazanych do załatwienia według właściwości.

W roku 2009 struktura sposobu załatwiania skarg i wniosków przez kierowników placówek zagranicznych przedstawiała się następująco:

- sprawy załatwione negatywnie – 63 sprawy (67,7 %),
- sprawy załatwione pozytywnie dla skarżących – 24 sprawy (25,8 %),
- sprawy załatwione w sposób inny – 6 spraw (6,5 %).

Na ogólną liczbę 145 placówek, które złożyły sprawozdania, 117 (ok. 80 %) nie odnotowało wpływu ani jednej skargi.

W roku 2009 najwięcej skarg skierowano do urzędów konsularnych RP na terenie następujących państw:

Wielka Brytania	26
Ukraina	16
Stany Zjednoczone	10
Rosja	8
Armenia	8
Irlandia	5

Problematyka skarg dotyczyła w głównej mierze niewłaściwej, zdaniem skarżących, organizacji pracy polskich placówek konsularnych, niedostosowania zasad ich funkcjonowania do wzrastającej liczby interesantów oraz niemożności zaspokojenia potrzeb obywateli związanych z szybkim i bezproblemowym załatwieniem spraw wizowych i paszportowych. Podobnie jak w latach 2006-2008 największa liczba skarg dotyczyła funkcjonowania konsulatów obarczonych dodatkowymi lub nowymi zadaniami w związku z procedurą wydawania wiz i dużym na nie zapotrzebowaniem (Ukraina, Armenia, Rosja) lub z dużą liczbą obywateli polskich przebywających w danym kraju (Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Irlandia).

Niepokojącym zjawiskiem sygnalizowanym przez niektóre placówki jest wzrastająca liczba interwencji mających na celu wymuszenie wydania przez konsula pozytywnej decyzji wizowej lub przyspieszenie procesu wydania wizy, podejmowana przez osoby trzecie lub firmy/organizacje zapraszające. Placówki odnotowują próby wywierania przez osoby fizyczne i osoby prawne nacisku bezpośredniego, pośredniego i medialnego, w tym przy pomocy skarg, szantażu, gróźb i pomówień w celu wymuszenia wydania wizy lub przyspieszenia trybu jej wydania.

Analiza sprawozdań polskich placówek zagranicznych z załatwiania skarg i wniosków oraz prowadzonych przez nie rejestrów w wielu przypadkach prowadzi do wniosku, że znajomość przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących kwestie skargowe oraz procedury skargowej MSZ wśród pracowników, a nawet kierowników niektórych placówek, jest niewystarczająca. Nadal zauważalne są trudności w prawidłowym kwalifikowaniu wpływających pism o charakterze skarg i wniosków, pracownicy wykazują się nieznajomością obowiązujących terminów oraz sposobów załatwiania skarg, nieprawidłowo interpretowane są przepisy dotyczące przekazywania skarg do organów

właściwych, placówki w rejestrach skarg załatwianych według przepisów kpa wpisują skargi na organy państw obcych, do których przepisy kpa nie mają zastosowania.

III. TEMATYKA SKARG I WNIOSKÓW

Tematyka skarg jest bardzo różnorodna i dotyczy przede wszystkim funkcjonowania urzędów konsularnych, a w szczególności kwestii wizowo-paszportowych, opieki konsularnej oraz sposobu organizacji pracy placówek. Analogicznie do lat poprzednich interesanci skarżyli się na przewlekłość działania lub niezgodne z ich oczekiwaniami załatwianie spraw wizowych lub paszportowych, brak lub niewystarczającą interwencję służb konsularnych w przypadkach wymagających współpracy z organami miejscowymi (przypadki aresztowań, wyjaśnianie okoliczności i przyczyn śmierci obywateli polskich za granicą i uzyskiwanie dokumentacji z tym związanej). Część skarg dotyczy braku reakcji ze strony placówek lub komórek organizacyjnych MSZ na wysyłałą do nich korespondencję, szczególnie tę wysyłałą za pośrednictwem poczty elektronicznej, oraz trudności w telefonicznym skontaktowaniu się z placówkami lub pracownikami centrali MSZ. W przypadku uwag krytycznych składanych telefonicznie do Referatu Kontroli Wewnętrznej, Skarg i Wniosków BKiA czasem pojawia się zarzut odmowy podania przez pracownika jego imienia i nazwiska oraz stanowiska podczas rozmowy telefonicznej lub nawet osobistej z interesantem.

Skarżono się również na złą organizację pracy w placówkach. W roku 2009 najwięcej skarg tego typu dotyczyło Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Londynie, np. zwracano uwagę na kolejki i wynikający z nich długi czas oczekiwania na złożenie wniosków paszportowych, konieczność wielogodzinnego oczekiwania na wejście do placówki nawet w trudnych warunkach pogodowych (podobne zarzuty dotyczyły innych placówek, w których odnotowuje się duże kolejki przed placówką, czyli np. we Lwowie czy w Abudży). Skarżyli się też interesanci, którym przy składaniu wniosków paszportowych musiały towarzyszyć małe dzieci, zwracali uwagę na brak wystarczającej liczby toalet i pokoju dla matki z dzieckiem. Interesanci podnosili również zarzut dotyczący trudności w telefonicznym skontaktowaniu się z placówką.

W wielu przypadkach wskazywano na arogancję lub niewłaściwe zachowanie pracowników placówek, szczególnie ekspertów ochrony, oraz brak kultury osobistej pracowników obsługujących interesantów. Skarżący podnosili zarzut zatrudniania na placówkach zagranicznych osób nieprzygotowanych do pracy z interesantami,

nieposiadających umiejętności radzenia sobie w warunkach zwiększonego stresu lub niekompetentnych.

Wszystkie zarzuty podnoszone przez skarżących były na bieżąco wyjaśniane. Należy podkreślić, iż większość z tych zarzutów nie znalazła potwierdzenia w faktach. Natomiast, kiedy prawdziwość postawionych zarzutów została potwierdzona, kierownicy placówek składali przeprosiny i decydowali o eliminowaniu powstałych uchybień.

Podsumowując warto zauważyć, iż liczba osób wyrażających swoje niezadowolenie z funkcjonowania MSZ i placówek zagranicznych (ogólna liczba skarg 329) stanowi niewielki procent w odniesieniu do liczby rejestrowanych czynności konsularnych.

IV. GŁÓWNE PRZYCZYNY I ŹRÓDŁA POWSTAWANIA SKARG

Z analizy skarg składanych bezpośrednio do centrali MSZ wynika, iż przyczyną wniesienia skargi jest najczęściej niezajomość obowiązującego w danym obszarze prawa lub niezrozumienie procedur, do których przestrzegania zobowiązani są zarówno pracownicy placówek, jak i interesanci zgłaszający się w różnych sprawach. Zdecydowana większość skarg jest składana pod wpływem emocji wynikających z niezadowolenia interesantów, że sprawa nie została załatwiona zgodnie z ich oczekiwaniami. Skarżący często przypisują urzędnikom złą wolę, nie biorąc pod uwagę obiektywnych przyczyn (obowiązujących przepisów, procedur, czynników leżących poza możliwościami wpływu pracowników placówek) powodujących przewlekłe lub niezadowolające, ich zdaniem, załatwienie ich sprawy. W części spraw skarżący nie dostrzegają swojej osobistej odpowiedzialności za to, że sprawa nie została załatwiona tak szybko i bezproblemowo, jak oczekiwali. Dotyczy to szczególnie spraw paszportowych, gdy skarżący nie posiadają wszystkich niezbędnych załączników do wniosku paszportowego, np. występują o polski dokument paszportowy w sytuacji, gdy poprzedni stracił swoją ważność kilka lat wcześniej i w związku z tym zachodzi potrzeba wdrożenia, często długotrwałej, procedury potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub w przypadkach zachodzących w życiu skarżących zmian stanu cywilnego, które nie zostały odnotowane w polskich księgach stanu cywilnego. Część interesantów kieruje się własnymi interpretacjami obowiązujących przepisów prawnych i nie zgadza się ze stawianymi w nich wymogami lub decyzjami podejmowanymi przez pracowników placówki (jest to zauważalne szczególnie w przypadku spraw wizowych). Kolejną, bardzo znaczącą przyczyną skarg są zawyżone oczekiwania obywateli polskich wobec polskich służb konsularnych. Wykraczają one często poza zakres obowiązków

pracowników placówek, np. interesanci oczekują reprezentowania ich interesów przed sądami w państwach przyjmujących, ochrony ich praw oraz wywierania nacisku i wpływu na decyzje organów innych państw, udzielania wsparcia finansowego w przypadku różnego rodzaju kłopotów osobistych. W toku wyjaśniania jednej ze skarg na odmowę udzielenia przez WK Ambasady RP w Hadze pożyczki konsularnej na powrót do kraju okazało się, iż skarżący w czterech innych placówkach konsularnych otrzymał pożyczki, których do chwili obecnej nie spłacił. Wiele spraw, które zostały opisane w skargach wskazuje na dużą niefrasobliwość i brak odpowiedzialności skarżących, którzy udają się za granicę w celach turystycznych lub w celu podjęcia pracy i nie stosują najprostszych form ochrony przed nieoczekiwanymi zdarzeniami, tzn. nie dokonują zakupu stosownych ubezpieczeń, nie znają żadnego języka obcego, nie posiadają środków finansowych, które umożliwiłyby im powrót do kraju w przypadku niepowodzenia w szukaniu pracy lub kradzieży. Nie dostrzegając swojej odpowiedzialności za powstałe trudności, skarżący ci oczekują od urzędników konsularnych szczególnej troski oraz niezwłocznego rozwiązania nurtujących ich problemów. Niezaspokojenie wyżej wymienionych wymagań i potrzeb obywateli skutkuje frustracją i prowadzi do złożenia skargi. Wiele odpowiedzi na skargi zawiera wyjaśnienia dotyczące podstaw prawnych, opis obowiązujących procedur, a także odniesienie się do zakresu obowiązków pracowników placówek. Tego typu wyjaśnienia kończą zazwyczaj procedurę skargową.

W przypadku skarg dotyczących zakresu opieki konsularnej zdarza się nawet, że pracownicy placówek wykraczają poza zakres swoich kompetencji i udzielają osobom w trudnej sytuacji życiowej lub np. rodzinom zmarłych za granicą polskich obywateli wsparcia większego, niż wynikałoby to z obowiązujących w tym zakresie przepisów, co i tak może spotkać się z negatywną oceną ich starań, gdyż w ocenie skarżących zrobili oni za mało. Zazwyczaj skargi w sprawach dotyczących opieki konsularnej, składane jako skargi na działania polskich placówek, są w zasadzie skargami na działania właściwych organów miejscowych, gdyż dotyczą zakresu ich kompetencji. Przede wszystkim dotyczą one opieszałości w wydawaniu aktów zgonu, długotrwałego prowadzenia postępowań wyjaśniających przez miejscowe organy ścigania, wydawania przez miejscowe sądy postanowień niezgodnych z oczekiwaniami skarżących.

Większość skarg dotyczących złej organizacji pracy urzędów konsularnych, które nie są w stanie zaspokoić potrzeb wszystkich interesantów, można uznać za uzasadnione. Dotyczą one złych warunków lokalowych i socjalnych, w których przyjmowani są interesanci (mało miejsca, brak poczekalni, brak możliwości skorzystania z toalety, brak miejsca do opieki nad

dziećmi). Za usunięcie przyczyn tych skarg nie są jednak bezpośrednio odpowiedzialni kierownicy placówek konsularnych, którzy często wnioskują o zmianę lokalizacji danego urzędu, by zapewnić lepsze warunki obsługi interesantów lub o zwiększenie obsady kadrowej placówki. Brak jest jednak wystarczających środków budżetowych na te cele.

Część skarg dotyczących trudności w telefonicznym skontaktowaniu się z placówkami wynika z używania przez placówki przestarzałych central telefonicznych, które pomimo ciągłego prowadzenia rozmów przez osobę obsługującą główny telefon placówki, nie dają sygnału zajętości kolejnym osobom oczekującym na połączenie, co sprawia wrażenie, że żaden z pracowników placówki nie odbiera telefonu i skutkuje negatywnymi ocenami personelu placówki, prowadzącymi często do generalizowania tych negatywnych doświadczeń na ocenę całości funkcjonowania służby zagranicznej.

W placówkach przyjmujących dużą liczbę interesantów wciąż nie udaje się wypracować optymalnego systemu organizacji ich przyjęć. Skarżący często proponują najlepsze, ich zdaniem, rozwiązania (np. system zapisów internetowych), podczas gdy inni takie systemy krytykują powołując się na fakty, iż wielu potencjalnych interesantów, zwłaszcza na Wschodzie, nie ma dostępu do Internetu, nie potrafi obsługiwać komputerów albo że pula miejsc jest szybko wyczerpywana, co skutkuje blokowaniem możliwości załatwienia sprawy na dłuższy czas. Z kolei rezygnacja z systemu zapisów powoduje skargi na konieczność oczekiwania długi czas w kolejce przed placówką. Skarżący często za oczywisty i jedyny sposób rozwiązania problemów z dostępem do placówek uznają zwiększenie ich obsady personalnej.

Z powyższego wynika, iż w większości przypadków przyczyną skarg nie jest nieprawidłowe wykonywanie obowiązków przez pracowników centrali MSZ i placówek zagranicznych, lecz brak środków budżetowych na dokonanie zmian mających na celu usprawnienie obsługi interesantów poprzez np. zmianę lokalizacji placówek, zmiany architektoniczne w istniejących budynkach, zapewnienie pracownikom możliwości korzystania z nowoczesnego sprzętu (telefony, komputery) oraz zwiększenie obsady kadrowej w najbardziej obciążonych placówkach czy wprowadzenie „*outsourcingu*”, np. w sprawach wizowych, wzorem innych państw Unii Europejskiej.

Nie można jednak zaprzeczyć faktom, iż odnotowane zostało kilka przypadków niekompetencji, arogancji, braku kultury osobistej lub pomyłki czy niedopatrzienia wśród członków służby zagranicznej. Ze względu na to, iż skarżący bardzo rzadko ponawiają swoje skargi, można wnioskować, że wyjaśnienia przedstawione w odpowiedziach na skargi, nawet te załatwione negatywnie, są dla nich wystarczające.

V. DZIAŁANIA W KIERUNKU ZMNIEJSZENIA LICZBY SKARG

W świetle opisanych powyżej przyczyn powstawania skarg najskuteczniejszym działaniem mogącym ograniczyć liczbę otrzymywanych skarg w sprawach będących w zakresie kompetencji resortu spraw zagranicznych jest dostarczanie zainteresowanym materiałów informacyjnych na temat podstawowych zasad przydatnych dla obywateli polskich udających się za granicę. Potrzebna jest pełna i łatwo dostępna informacja o aktualnych procedurach obowiązujących przy załatwianiu spraw przez urzędy konsularne. Do przekazywania tych informacji powinny być wykorzystywane strony internetowe placówek w poszczególnych krajach oraz strona internetowa MSZ. Informacje publikowane na stronach internetowych powinny cechować się dużym stopniem szczegółowości oraz jasnym opracowaniem obowiązujących procedur, by interesanci mogli już na etapie zdobywania informacji w pełni przygotować się do załatwienia sprawy w urzędzie.

W państwach, w których internet nie jest jeszcze rozpowszechniony, informacje dla petentów powinny być wywieszane i aktualizowane w poczekalniach placówek na tablicach ogłoszeń i, jeśli tylko jest to możliwe, publikowane w lokalnej prasie polonijnej.

Kolejnym ważnym działaniem mogącym zmniejszyć liczbę składanych skarg są zmiany organizacyjne, które spowodują podniesienie jakości obsługi interesantów, zarówno pod względem warunków lokalowo-socjalnych, jak też dostępności poszczególnych urzędów dla interesantów (kontakt osobisty, za pośrednictwem telefonu oraz poczty elektronicznej). Bardzo istotna jest też kwestia dotycząca kompetentnej, rzetelnej i kulturalnej obsługi interesantów. Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno wykazywać dbałość o właściwy dobór kadr pod względem nie tylko kompetencji merytorycznych, ale również psychofizycznych, oraz o stałe podnoszenie kompetencji komunikacyjnych pracowników mających bezpośredni kontakt interesantami, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących asertywności oraz pracy z tzw. „klientem trudnym”, czyli agresywnym, roszczeniowym lub manipulującym. Standardem w pracy służb dyplomatycznych powinno być przedstawianie się pracowników na wstępie rozmowy z każdym interesantem oraz podpisywanie korespondencji elektronicznej, analogicznie do korespondencji zwykłej, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska osoby odpowiadającej zamiast np. często stosowanej ogólnej formułki „Wydział Konsularny Ambasady”. Wpłynęłoby to znacząco na zwiększenie poczucia odpowiedzialności pracowników służby zagranicznej za jakość udzielanych informacji oraz ewentualnie ułatwiłoby przeprowadzenie postępowania

wyjaśniającego w przypadku zaistnienia jakichkolwiek nieprawidłowości i wyciągnięcie konsekwencji służbowych.

W celu ograniczenia liczby skarg dotyczących trudności wynikających z wymogu osobistego składania wniosków paszportowych w odległych od miejsca zamieszkania interesantów urzędach konsularnych należy dążyć do umożliwienia petentom składania wniosków oraz ewentualnego odbioru gotowych paszportów podczas specjalnie zorganizowanych (w miarę możliwości budżetowych placówek) okresowych dyżurów konsularnych poza siedzibą urzędów, zwłaszcza w przypadku dużych okręgów konsularnych i w warunkach szczególnie utrudnionego dojazdu do placówki. Wchodząca w życie zmiana przepisów paszportowych zezwalająca na aplikowanie o paszport dla dziecka bez osobistego udziału dziecka powinna również przyczynić się do zmniejszenia liczby skarg dotyczących tej procedury, jak również skarg dotyczących braku właściwych warunków do obsługi interesantów z małymi dziećmi.

Do ograniczenia liczby skarg składanych w związku z prowadzonymi przez urzędy konsularne procedurami wizowymi mogłoby doprowadzić stałe udoskonalanie organizacji tej procedury poprzez dbałość o pełne i rzetelne informacje na temat dokumentów niezbędnych do przyjęcia aplikacji wizowej, zwiększanie w miarę możliwości poszczególnych placówek liczby godzin przyjmowania interesantów w sprawach wizowych, informowanie, jeśli jest to możliwe, o powodach wydania odmownych decyzji wizowych i wskazywanie, jakie dokumenty powinien złożyć lub uzupełnić aplikujący w celu uzyskania pozytywnej decyzji wizowej, a przede wszystkim przystąpienie przez Departament Konsularny MSZ do wdrażania instytucji „outsourcingu” wizowego. W związku z licznymi skargami na niewłaściwe lub niewystarczające informacje udzielane telefonicznie przez pracowników placówek oraz dużym stopniem skomplikowania procedury wizowej, placówki mogłyby przygotowywać informacje na jej temat w formie broszurek wręczanych osobom zainteresowanym lub w formie plików do pobrania ze stron internetowych. Ponadto ze względu na fakt, iż interesanci często zadają podobne pytania i mają podobne wątpliwości zasadne wydaje się umieszczenie na stronach www zakładki z najczęściej zadawanymi pytaniami (FAQ) oraz odpowiedziami na nie.

VI. DZIAŁANIA MAJĄCE NA CELU ZAPEWNIENIE PRAWIDŁOWEGO SPOSOBU ZAŁATWIANIA SKARG I WNIOSKÓW W CENTRALI MSZ I NA PLACÓWKACH ZAGRANICZNYCH

W roku 2010 powinny być kontynuowane działania mające na celu zapewnienie prawidłowego trybu załatwiania skarg i wniosków w MSZ i na placówkach zagranicznych. W roku 2009 zostało wprowadzonych wiele usprawnień, które przyczyniło się do poprawy terminowości oraz prawidłowości załatwiania skarg i wniosków składanych w trybie kpa.

Jednym z ważniejszych uchybień było nieterminowe załatwianie skarg oraz niestosowanie się do przepisów, które zobowiązują do poinformowania osoby skarżącej o przyczynach nieudzielenia odpowiedzi na skargę w terminie. W celu wyeliminowania tej nieprawidłowości w roku 2009 pracownik na stanowisku ds. skarg i wniosków stosował ściślejszy nadzór nad załatwianiem każdej skargi, co poskutkowało zmniejszeniem udziału procentowego skarg załatwionych po terminie z 20 % w roku 2008 do 3,3 % w roku 2009. W roku 2009 w przypadku 5 skarg, które, z przyczyn obiektywnych, nie mogły być załatwione w ciągu miesiąca, podjęto działania określone w art. 237 § 4 kpa, tzn. poinformowano skarżących o przyczynach zwłoki i wyznaczono nowe terminy załatwienia skarg.

Kolejnym problemem jest niezgodny z Zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych Nr 14 z dnia 22 października 2008 r. obieg dokumentów w sprawach skarg. Zgodnie z zapisami zarządzenia, każda komórka organizacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych, do której skarga lub wniosek wpłynęły bezpośrednio, powinna przekazać ją niezwłocznie do Biura Kontroli i Audytu do zarejestrowania i skierowania według właściwości. Niestety nadal zdarzają się przypadki, że komórki organizacyjne MSZ same kierują skargi do załatwienia według kompetencji, nie przekazując ich do zarejestrowania w BKiA. Powoduje to zamieszanie organizacyjne i uniemożliwia pracownikowi BKiA odpowiedzialnemu za skargi i wnioski jakiegokolwiek monitorowanie przebiegu tych spraw. Jednocześnie można domniemywać, że może to wpływać na nieprawdziwy obraz statystyk dotyczących skarg i wniosków kierowanych do MSZ. Ze względu m.in. na rotację kadr w MSZ nie udało się jeszcze opracować sposobu rozwiązania tego problemu. Pracownik na stanowisku ds. skarg i wniosków, dowiedziawszy się o tego typu przypadkach, kontaktował się bezpośrednio z osobami odpowiedzialnymi za przekazanie danej skargi niezgodnie z zasadami i pouczał o obowiązujących przepisach, jak również okresowo rozsyłał do komórek organizacyjnych MSZ pisma i e-maile przypominające o zasadach, jednakże można przypuszczać, iż skuteczność tych działań była ograniczona.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 stycznia 2009 r. zwróciła uwagę na konieczność informowania skarżących o przekazaniu ich skargi do rozpatrzenia placówce na podstawie § 4.1 Zarządzenia Nr 14. Obowiązek taki wynika z art. 232 § 3 kpa. W roku 2009 Biuro Kontroli i Audytu opracowało i wdrożyło do stosowania przez inne komórki organizacyjne MSZ wzór pisma, przy którym skargi przekazywane są do rozpatrzenia przez kierowników właściwych placówek zagranicznych. Wzór pisma niejako wymusza przesłanie go do wiadomości osoby skarżącej oraz Biura Kontroli i Audytu, co w sposób znaczący usprawniło procedurę załatwiania skarg i wniosków. Dodatkowo wszystkie pisma dotyczących danej skargi są obecnie przekazywane do Biura Kontroli i Audytu wraz z potwierdzeniem dotyczącym daty ich wysłania, co czyni zadość wymogom art. 254 kpa, czyli obowiązkowi przechowywania skarg i wniosków i wszelkich dokumentów z nimi związanych w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw. Dzięki stosowaniu w/w wzorów pism pracownik BKiA na stanowisku ds. skarg i wniosków ma możliwość nadzorowania prawidłowości i terminowości załatwiania poszczególnych skarg na każdym etapie.

W związku z uwagą zgłoszoną przez kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą konieczności wpisywania do centralnego rejestru skarg i wniosków prowadzonego w BKiA wszystkich skarg pozostawionych bez rozpatrzenia na podstawie § 8.1 i § 8.2 *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*, wszystkie skargi anonimowe i niespełniające wymogów formalnych, które wpłynęły do Biura Kontroli i Audytu, podlegają obecnie rejestracji (w roku 2009 zarejestrowano 22 sprawy tego typu). Kierownicy innych komórek organizacyjnych MSZ, do których tego typu skargi wpłyną bezpośrednio, powinni zwrócić szczególną uwagę na to, by anonimowe skargi na działalność MSZ lub placówek zagranicznych były przekazywane do Biura Kontroli i Audytu.

W roku 2009 podjęto szereg działań mających na celu prowadzenie dokumentacji skargowej w sposób zgodny z zasadami instrukcji kancelaryjnej MSZ i umożliwiający kontrolę przebiegu terminowości ich załatwiania. Dzięki realizacji wskazówek Najwyższej Izby Kontroli dokumentacja skargowa zawiera obecnie potwierdzenia wysyłki korespondencji w sprawach skarg, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów potwierdzających datę wysłania odpowiedzi na skargę. W związku z powyższym w roku 2010 należy kontynuować i usprawniać powyższe działania.

W ocenie Biura Kontroli i Audytu większość nieprawidłowości stwierdzonych przez kontrolerów NIK związanych z dokumentacją skargową została wyeliminowana poprzez

wprowadzenie wzorów pism do stosowania na poszczególnych etapach procedury skargowej przez wszystkich pracowników, którzy w ramach swoich obowiązków zajmują się skargami. Ujednolicenie dokumentacji w sprawach skarg przyczyniło się do oszczędności czasu (pracownicy korzystają z elektronicznych wzorów pism, w których zmienia się tylko dane dot. skargi i skarżącego) i w przypadku skarg przekazywanych do rozpatrzenia placówkom zapewniło skarżącym oraz BKiA MSZ pełną informację na temat przebiegu danej procedury skargowej. Oznacza to, iż skarżący są każdorazowo informowani o tym, że ich skarga będzie rozpatrzona przez kierownika właściwej placówki zagranicznej, a nie MSZ i o podstawach prawnych takiego sposobu procedowania.

Kolejnym istotnym działaniem mającym na celu zapewnienie prawidłowego załatwiania skarg i wniosków przez MSZ i placówki zagraniczne jest wypracowanie systemu ciągłego szkolenia pracowników MSZ oraz pracowników zakwalifikowanych do rotacji w zakresie procedury skargowej. Ze względu na specyfikę funkcjonowania służby zagranicznej związaną z ciągłą rotacją kadr okresowe pisemne przypominanie o obowiązujących zasadach okazało się działaniem mało skutecznym. Bardziej celowe wydaje się zapewnienie szkoleń z tego zakresu wszystkim osobom wyjeżdżającym na placówki oraz cykliczne szkolenia dla niektórych kategorii pracowników MSZ. Szkolenia te zapewniają pracownikom solidną wiedzę nt. podstaw prawnych dotyczących załatwiania skarg i wniosków, a sposób jej przekazania polegający m.in. na odnoszeniu się do osobistych doświadczeń pracowników oraz opis prawdziwych spraw pozwala żywić przekonanie, że wiedza ta będzie bardziej ugruntowana.

W roku 2009 pracownik BKiA na stanowisku ds. skarg i wniosków przeprowadził szkolenie dla wszystkich pracowników Departamentu Konsularnego MSZ. W związku z pozytywną oceną w/w szkolenia wykład nt. procedury skargowej został włączony w plan seminarium szkoleniowego dla kandydatów wyjeżdżających do pracy na stanowiskach konsularnych. W roku 2009 odbyły się trzy szkolenia; w roku 2010 szkolenia te będą się odbywać raz w miesiącu. Na potrzeby w/w szkoleń zostały opracowane specjalne materiały szkoleniowe (prezentacja multimedialna, materiały w formie papierowej).

W roku 2010 planowane jest przeprowadzenie szkoleń z zakresu procedury skargowej dla pracowników Centrali MSZ, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników Wydziału Obsługi Korespondencji Sekretariatu Ministra.

W celu zapewnienia prawidłowego załatwiania skarg i wniosków w trybie kpa Biuro Kontroli i Audytu planuje uruchomienie w Intranecie MSZ strony tematycznej, na której znajdzie się zbiór aktów prawnych oraz prezentacja multimedialna nt. procedury, wzory pism

stosowanych w procedurze skargowej, informacje nt. prawidłowego kwalifikowania pism o charakterze skarg, mapa procesu załatwiania skarg i wniosków, FAQ i opis najczęściej popełnianych w procedurze błędów, informacje statystyczne, sprawozdania, itp.

Dodatkowym elementem, który potencjalnie może mieć wpływ na eliminację nieprawidłowości w prowadzeniu procedury skargowej przez polskie placówki zagraniczne, a którego niestety nie udało się zastosować w roku 2009, jest prowadzenie okresowych kontroli systemu skargowego placówek w ramach kontroli wewnętrznych.

Do zapewnienia prawidłowości przebiegu procedury skargowej w MSZ i na placówkach zagranicznych powinno przyczynić się również wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów. Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z firmą zewnętrzną prowadzi już prace przygotowawcze do wprowadzenia takiego rozwiązania, a proces obiegu skarg zgodny z zapisami Zarządzenia Nr 14 został opisany na mapie procesu.

Od 1 stycznia 2010 r. Zarządzeniem nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z 31 grudnia 2009 r. został wprowadzony nowy Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt, w którym, zgodnie z uwagami Biura Kontroli i Audytu, dokonano zmian w zakresie haseł trzeciego rzędu dotyczących skarg i wniosków. Wydzielenie haseł kancelaryjnych na skargi i wnioski dotyczące działalności Ministerstwa i polskich placówek zagranicznych (załatwiane bezpośrednio), skargi i wnioski dotyczące działalności innych polskich organów (przekazywane do załatwienia według właściwości) oraz skargi i wnioski dotyczące działalności organów państw obcych (nie podlegające rozpatrzeniu w trybie określonym w kpa, gdyż ich rozstrzygnięcie nie należy do kompetencji polskich organów, przekazywane przez placówki zagraniczne właściwym organom państw obcych) powinno przyczynić się do prawidłowego rejestrowania i rozpatrywania poszczególnych spraw.

Podsumowując, w celu zapewnienia prawidłowego załatwiania skarg i wniosków, powinny być w roku 2010 podjęte lub kontynuowane następujące działania:

1. Ścisły nadzór nad załatwianiem poszczególnych skarg.
2. Stosowanie kar dyscyplinarnych i porządkowych wobec pracowników, którzy dopuścili się rażących naruszeń przepisów kpa w sprawach skarg.
3. Przypominanie i egzekwowanie przestrzegania obowiązującej procedury przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.
4. Przestrzeganie obowiązku prowadzenia dokumentacji skargowej w sposób umożliwiający kontrolę sposobu i terminowości ich załatwiania.

7. Kontynuowanie systemu szkolenia pracowników centrali MSZ i placówek zagranicznych z zasad procedury skargowej.
8. Opracowanie w Intranecie MSZ podstrony tematycznej dot. procedury skargowej.
8. Uwzględnienie badania prawidłowości prowadzenia procedury skargowej w toku planowanych kontroli wewnętrznych placówek.
6. Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w sprawach skarg i wniosków w centrali MSZ i na placówkach zagranicznych.

(-) Witold Spirydowicz

Dyrektor
Biura Kontroli i Audytu

Załącznik:

1. Zestawienie sposobu załatwiania skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w 2009 roku.

Oprac.: Barbara Kuć, BKiA

Załącznik nr 1

ZESTAWIENIE SPOSOBU ZAŁATWIANIA SKARG I WNIOSKÓW W MINISTERSTWIE SPRAW ZAGRANICZNYCH W 2009 ROKU

Lp.	Wyszczególnienie	Załatwiono w okresie sprawozdawczym			Sposób załatwienia			Przeterminowano	Liczba przyjętych interesantów
		ogółem	we własnym zakresie	przekazano wg właściwości	pozytywny	negatywny	inny		
1.	Centrala	251	236	15	42	167	27	7	1
2.	Jednostki podległe i nadzorowane	109	93	16	24	63	6	6	4
3.	Ogółem	360	329	31	66	230	33	13	5