



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LRZ.411.005.01.2021

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/21/506 – Przygotowanie organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-950 Warszawa (dalej zwane także Ministerstwem lub MSWiA).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej zwany również Ministrem SWiA lub Ministrem), od 14 sierpnia 2019 r.¹ (w dniach 9-13 sierpnia 2019 r. Zastępujący Ministra SWiA). Od 16 listopada 2015 r. pełni też funkcję Ministra - Koordynatora Służb Specjalnych². W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - Pani Elżbieta Witek - Minister SWiA od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r., - Pan Joachim Brudziński - Minister SWiA od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie MSWiA pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do działań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Realizacja przez MSWiA zadań związanych z postępowaniem wobec masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Badaniami objęto również dowody sporządzone poza tym okresem, jeśli dotyczyły przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Wojciech Machowicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/136/2021 z 18 listopada 2021 r. 2. Dariusz Herda, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/137/2021 z 18 listopada 2021 r. (akta kontroli: I Tom 1-4)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1092).

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego - Koordynatora Służb Specjalnych (Dz. U. poz. 2273) z mocą obowiązującą od 15 listopada 2019 r., poprzednio w tej samej sprawie z dnia 13 grudnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2332) i z dnia 18 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1921).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do działań związanych z masowym napływem cudzoziemców⁵ na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwencją braku prawidłowego przygotowania była nieplanowana realizacja zadań, będąca wynikiem doraźnie podejmowanych decyzji w reakcji na zagrożenia spowodowane masowym napływem cudzoziemców.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister, będąc organem odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę granicy Państwa, kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców, koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa oraz zarządzanie kryzysowe nierzetelnie realizował obowiązki w zakresie zarządzania kryzysowego⁶, w sytuacji kryzysowej polegającej na masowej, w tym nielegalnej migracji⁷ na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez granicę polsko-białoruską. Nie był przygotowany, aby w drodze zaplanowanych działań, jej skutecznie zapobiegać, przejmować nad nią kontrolę właściwie reagować na wynikające z niej zagrożenia oraz podejmować działania ograniczające i likwidujące skutki będące następstwem tego zagrożenia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK Minister nie zapewnił zgodności Planu ZK MSWiA⁸ z wymogami zawartymi w art. 12 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Plan Zarządzania Kryzysowego MSWiA z 2018 r. (zaktualizowany w 2020 r.) nie zawierał kompleksowej analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożenia masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP oraz ograniczenia i likwidacji skutków takiego zagrożenia. Nie obejmował on całej granicy państwowej, stanowiącej jednocześnie granicę zewnętrzną UE. Określona w Planie ZK MSWiA procedura SPO-9, dotycząca działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski, ograniczała się jedynie do działań w stosunku do cudzoziemców, którzy składają wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym, w trybie określonym przepisami prawa i nie uwzględniała masowej nielegalnej migracji, jakiej kształt i zakres doświadczyły wcześniej inne kraje UE. Dokumenty Ministerstwa z 2014 r., związane z zapewnieniem ochrony osobom uciekającym przed działaniami wojennymi w Ukrainie, nie miały charakteru uniwersalnego, bowiem dotyczyły sytuacji diametralnie odmiennych od zaistniałych na granicy z Białorusią w 2021 r.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podejmował żadnych działań zmierzających do zaktualizowania zarówno Planu ZK MSWiA, a w konsekwencji także Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) – o procedurę regulującą działania na wypadek wystąpienia zagrożenia polegającego na masowej nielegalnej migracji. Ryzyko i skala takiego zagrożenia w ogóle nie były przez Ministerstwo szacowane i uwzględnione w Planie ZK MSWiA pomimo wcześniejszych

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zgodnie z art. 2 lit. d) Dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. U. UE. L. 2001.212.12 z dnia 7 sierpnia 2001 r.) "masowy napływ" oznacza przybycie na terytorium Wspólnoty znacznej liczby wysiedleńców pochodzących z określonego kraju lub obszaru geograficznego, bez względu na to, czy ich przybycie na terytorium Wspólnoty ma charakter spontaniczny, czy też jest wynikiem działań pomocowych, na przykład programu ewakuacji.

⁶ Art. 2, art. 7 ust. 2 i art. 12 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122), dalej ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

⁷ Nielegalna migracja oznacza przekraczanie polskiej granicy wbrew obowiązującym przepisom.

⁸ Plan zarządzania kryzysowego działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna, dalej: Plan ZK MSWiA.

doświadczeń niektórych krajów Unii Europejskiej (np. Włochy, Grecja, Hiszpania) z takim kryzysem.

Minister będąc koordynatorem działań określonych w Standardowej Procedurze Operacyjnej – 9 – *Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP*⁹, ujętej w części B KPZK, nie przygotował we współpracy z innymi uczestnikami procedury (Straż Graniczna i Urząd do Spraw Cudzoziemców) oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania uwzględniających: rodzaj i skalę oraz przewidywany obszar, na który mogą przybyć cudzoziemcy, sposób i miejsca przekroczenia granicy, warianty postępowania w zależności od przewidywanej liczby osób, możliwe działania w celu ograniczenia skali zjawiska. Minister nie realizował w okresie objętym kontrolą ww. zadań, w tym także w sytuacji nasilającego się w drugiej połowie 2021 r. kryzysu migracyjnego na granicy RP z Białorusią.

Minister w maju 2021 r., tj. z czteroletnim opóźnieniem¹⁰ przedłożył Radzie Ministrów projekt „*Polityki migracyjnej Polski – kierunki działań 2021-2022*”¹¹. Projekt ten nie uwzględniał wszystkich zjawisk migracyjnych, w tym związanych z napływem cudzoziemców z Afryki oraz Bliskiego i Dalekiego Wschodu, a także masowego ich napływu. W związku z tym nie zawierał żadnych propozycji związanych z wprowadzeniem mechanizmów zwiększających bezpieczeństwo Państwa w tym zakresie. W ocenie NIK oznacza to, że ww. projekt nie zawierał pełnej analizy zmian zachodzących w sytuacji migracyjnej kraju i w konsekwencji niezbędnych wniosków stanowiących podstawę dla pożądanых działań państwa wobec zjawisk migracyjnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wniosek o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego, nie został poprzedzony analizami, ocenami, uzgodnieniami, doborem koniecznych ograniczeń, szczegółowo określonymi w SPO-6¹². Wniosek ten nie został także poprzedzony analizami, które potwierdzałyby konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego, świadczącymi o wystąpieniu sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie mogą być usunięte bez wykorzystania nadzwyczajnych środków przewidzianych przepisami Konstytucji. Uruchamiając procedurę z góry założono, że inne dostępne środki okażą się nieskuteczne lub niewystarczające.

Prace MSWiA nad projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie skierowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego były prowadzone z pominięciem zasad wynikających z Procedury SPO-6 ujętej w Planie ZK MSWiA, o czym poinformowana została Rada Ministrów. Rada Ministrów (organ nadrzędny nad Ministrem SWiA) podjęła dalsze prace nad projektem uchwały w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego w tzw. „trybie odrębnym”, tj. z pominięciem trybu wynikającego z SPO-6, o co zwrócił się Minister.

Minister nie przygotował w okresie poprzedzającym wystąpienie masowego napływu cudzoziemców projektów aktów prawnych dotyczących działania podległych mu służb w sytuacji pojawienia się takiego zagrożenia. Dopiero po wprowadzeniu stanu wyjątkowego, tj. od 2 września 2021 r. Minister podjął szereg działań zmierzających

⁹ Dalej: SPO-9

¹⁰ Projekt ten miał być przygotowany i wprowadzony w życie (realizacja) w 2017 r.

¹¹ Do czasu zakończenia kontroli Rada Ministrów nie przyjęła dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej Polski.

¹² Procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego.

do zmiany przepisów wykonawczych w zakresie ochrony granicy, w tym dotyczących uprawnień i wyposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę międzynarodową Ministra z przedstawicielami innych krajów doświadczających skutków masowej migracji z terytorium Białorusi, w tym w szczególności z Republiką Litewską. W trakcie spotkań przedstawicieli obu krajów dokonywano ocen sytuacji na granicy spowodowanej narastającym kryzysem migracyjnym.

W ocenie NIK udział pracowników Ministerstwa w szkoleniach uwzględniających tematykę związaną z polityką migracyjną oraz koordynacyjno-nadzorcą rolą Ministra na wypadek napływu cudzoziemców, misjach eksperckich, posiedzeniach grup roboczych o tematyce migracyjnej wpłynął pozytywnie na zdobycie potrzebnej wiedzy i podniesienie ich kwalifikacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

Do udzielania wyjaśnień i przedkładania dokumentów oraz zestawień związanych z kontrolami Najwyższej Izby Kontroli Minister upoważnił Pana Marka Puchnowskiego – byłego Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA oraz Jego Zastępcę - Pana Macieja Gałkiewicza¹⁴.

W związku z poczynionymi w kontroli ustaleniami Najwyższa Izba Kontroli dodatkowo wystąpiła do Ministra SWiA Pana Mariusza Kamińskiego o osobiste złożenie wyjaśnień. Minister SWiA do udzielenia w jego imieniu wyjaśnień upoważnił Pana Janusza Myczkowskiego, Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA. Wyjaśnienia Pana Janusza Myczkowskiego są tożsame ze złożonymi wcześniej w trakcie kontroli wyjaśnieniami. Część stwierdzeń ujętych w wyjaśnieniach została przeniesiona *in extenso* z treści wyjaśnień złożonych uprzednio. Złożone dodatkowo wyjaśnienia nie podważają ustaleń poczynionych wcześniej w trakcie kontroli.

(akta kontroli: I tom str. 5, tom III str. 441-449)

OBSZAR

1. Przygotowanie MSWiA pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do działań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Minister SWiA¹⁵ kieruje trzema działami administracji rządowej:

- 1) administracja publiczna;
- 2) sprawy wewnętrzne;
- 3) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

Organami podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi są m.in.: Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Obrony Cywilnej Kraju oraz Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej Szef UdSC).

Obsługę Ministra zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W myśl ustawy o działach administracji rządowej¹⁶ (art. 29 ust. 1 pkt 1-4) - dział sprawy wewnętrzne - obejmuje m.in. sprawy:

- 1) ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Ustalenia wynikające ze składanych w toku kontroli wyjaśnień i informacji (także instytucji niekontrolowanych) lub ich analizy (rekapitulacji) zamieszczono w wystąpieniu kursywą.

¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2264).

¹⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).

- 2) ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa;
- 3) zarządzania kryzysowego;
- 4) obrony cywilnej.

W myśl ustawy o ochronie granicy¹⁷ Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, w zakresie określonym w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1).

Statut nadany został Ministerstwu zarządzeniem Nr 152 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r.¹⁸ Według stanu prawnego obowiązującego od 30 września 2021 r. (do czasu zakończenia kontroli) w skład Ministerstwa wchodziły: Gabinet Polityczny Ministra, 16 departamentów oraz pięć biur. Spośród tych komórek organizacyjnych - trzy departamenty przypisane były do obsługi Ministra w zakresie działu administracja publiczna, a dziewięć departamentów i jedno biuro w zakresie działu sprawy wewnętrzne. Jeden departament przypisano do obsługi w zakresie działu wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

W czasie trwającego na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Białorusią konfliktu migracyjnego (od 30 września 2021 r.¹⁹) zlikwidowany został m.in. Departament Analiz i Polityki Migracyjnej (dalej DAiPM), a Departament Spraw Międzynarodowych zmienił nazwę na Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji (dalej DSMiM). Departamenty te przypisywano do obsługi działu sprawy wewnętrzne.

Pani Izabela Antos Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że *z propozycją zmiany statutu wystąpił Minister SWiA, a potrzeba wprowadzenia tych zmian była uzasadniana zwiększeniem sprawności realizowania zadań pozostających we właściwości ministra oraz bardziej efektywnej realizacji zadań dotychczas znajdujących się w kompetencji DAiPM, których zakres jest powiązany z zadaniami realizowanymi przez Departament Spraw Międzynarodowych (DSM) i Departament Porządku Publicznego (DPP).*

Powyższe wyjaśnienia powielają argumentację podawaną przez Ministra w uzasadnieniu do wniosku o planowaną zmianę Statutu, skierowanego do Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: I Tom str. 6-13, II Tom str. 170-172)

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że *decyzja o zmianach organizacyjnych, w wyniku których doszło do przeniesienia zadań DAiPM do DSM w wymiarze nadzoru nad krajową polityką migracyjną została podjęta przed rozpoczęciem kryzysu na granicy polsko-białoruskiej. Wprowadzone zmiany miały na celu skupienie całości koordynacyjnych i nadzorczych działań MSWiA dotyczących polityki migracyjnej państwa w jednej komórce organizacyjnej. Połączenie zadań DSM i DAiPM poprawiło spójność nadzoru nad współpracą w ramach Unii Europejskiej w obszarze polityki migracyjnej, pozostającą w zakresie kompetencji Ministra SWiA, prowadzoną przez komórki organizacyjne Ministerstwa oraz organy i jednostki organizacyjne znajdujące się pod nadzorem Ministra SWiA z zadaniami w zakresie koordynacji polityki migracyjnej państwa.*

Dyrektor Departamentu Kontroli dodał, że *kluczowe zadania DAiPM zostały przeniesione do DSMiM wraz z etatami niezbędnymi dla ich realizacji, a ciągłość ich realizacji została zachowana. Żadne kompetencje związane z funkcją nadzorczą Ministra istotne z punktu widzenia przygotowania MSWiA do masowego napływu*

¹⁷ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej – Dz. U. z 2022 r. poz. 295.

¹⁸ M. P. z 2022 r. poz. 982.

¹⁹ Zarządzenie Nr 182 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (M. P. poz. 887).

cudzoziemców i szerszej koordynacji polityki migracyjnej państwa nie zostały w ramach wyżej wzmiankowanej reorganizacji podzielone.

(akta kontroli: I Tom str. 454-464, III Tom str. 276-291)

Sprawozdania z działalności Ministra za lata 2019-2020 i oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za te lata²⁰ nie wskazywały na jakiegokolwiek stany niepożądane w działaniu likwidowanej komórki. Jej działalność nie była także przedmiotem audytu wewnętrznego Ministerstwa oraz kontroli wewnętrznych.

(akta kontroli: II Tom str. 190-216)

Pracownicy realizujący zadania związane z polityką migracyjną oraz koordynacyjno-nadzorcze Ministra na wypadek napływu cudzoziemców uczestniczyli w okresie objętym kontrolą łącznie w 41 szkoleniach (wszystkie szkolenia pracowników departamentów realizujących zadania polityki migracyjnej, tj. DAiPM oraz DSMiM), z tego cztery osoby wzięły udział w szkoleniach uwzględniających tematykę związaną z polityką migracyjną oraz koordynacyjno-nadzorczą Ministra na wypadek napływu cudzoziemców. Naczelnik Wydziału Polityki Migracyjnej i Granicznej w DSMiM uczestniczył ponadto w dwóch szkoleniach obejmujących zintegrowane zarządzanie granicą.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że zakres szkoleń, w których brali udział pracownicy DAiPM/DSMiM mógł pośrednio mieć wpływ na realizowane zadania związane z napływem cudzoziemców na terytorium RP. Dodatkowo, pracownicy ww. komórek organizacyjnych uczestnicząc w misjach eksperckich, posiedzeniach grup (zespołów roboczych) o tematyce migracyjnej w ramach wykonywanych obowiązków mieli możliwość zdobywania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji.

(akta kontroli: I Tom str. 439-443, 463-477)

1.2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie granicy minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego.

Dokumenty przedłożone kontrolującym, związane z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP oraz zarządzaniem granicą państwową, obejmowały:

1. Strategię Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2030²¹ (wraz z tabelami przedstawiającymi kierunki przedsięwzięć w ramach Europejskiego Zintegrowanego Zarządzania Granicami (EUIBM));

2. Koncepcję działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 stycznia 2014 r.

Dodatkowo w tym zakresie opracowano:

- Plan działania Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w sytuacji masowego napływu migrantów z Ukrainy do Rzeczypospolitej Polskiej (zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych 6 lutego 2014 r.) oraz

- Plan działania Resortu Spraw Wewnętrznych w zakresie przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy (przyjęty przez Zespół Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w dniu 31 marca 2014 r.).

²⁰ Materiały publikowane na stronie <https://www.gov.pl/web/mswia/plan-dzialalnosci-i-kontrola-zarzadcza>

²¹ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2019 r., dalej Strategia ZZGP.

W Strategii ZZGP określono jej trzy cele strategiczne, tj.:

1. zapewnienie wysokiego stopnia odporności systemu ochrony odcinków granicy państwowej RP stanowiących granicę zewnętrzną UE oraz strefy Schengen na transgraniczne zagrożenia dla bezpieczeństwa;
2. zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony oraz stałe i bieżące monitorowanie odcinków granicy państwowej RP, stanowiących granicę zewnętrzną UE i strefy Schengen;
3. wspieranie stopniowego rozwoju europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej (ESGIP), uwzględniającego solidarność państw członkowskich unii z krajami stowarzyszonymi i synchronizację przedsięwzięć z partnerami.

Minister SWiA był koordynatorem wdrażania Strategii ZZGP, a organem pomocniczym był międzyresortowy Zespół ds. Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową²².

(akta kontroli: II Tom, str. 217-275)

W sprawie działań podejmowanych dotychczas w związku z wdrażaniem Strategii ZZGP Dyrektor Departamentu Kontroli wskazał, że *Zespół ds. Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową poprzez powołane dwie grupy robocze podjął m.in. następujące działania:*

- *rozpoczęcie prac koncepcyjnych w zakresie budowy terminala celnego w Okopach;*
- *działania legislacyjne na rzecz rozszerzenia zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Malhowice-Niżankowice;*
- *działania na rzecz przygotowania dokumentu pt.: Krajowy Plan Rozwoju Zdolności w zakresie Zarządzania Granicami;*
- *rozpoczęcie prac w ramach rozszerzenia zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym w Budomierzu o pojazdy ciężarowe do 7,5t;*
- *rozpoczęcie prac nad opracowaniem i wdrożeniem mechanizmu kontroli jakości obejmującego obszary europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami;*
- *ustanowienie w ramach procedury planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych możliwości zgłaszania zadań, które ze względu na swój zakres powinny być realizowane jako zadania wieloletnie z przyznanym zabezpieczeniem finansowania.*

W okresie objętym kontrolą odbyło się 8 posiedzeń Zespołu. Żadne z nich nie dotyczyło masowego napływu cudzoziemców.

(akta kontroli: II Tom str. 217-275)

Dokument pn. *Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*²³ - opracowany został w wyniku wykonania wymogów określonych w procedurze operacyjnej SPO-10 (Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), obowiązującej w poprzedniej wersji KPZK²⁴.

(akta kontroli: I Tom str. 439-443, 478-577)

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że *ww. dokument nie odnosi się bezpośrednio do okresu objętego kontrolą NIK jednak jego zapisy, przygotowywane pod wpływem ówczesnej sytuacji na Ukrainie i powstałego w tamtym okresie realnego zagrożenia pojawienia się na granicy RP znacznej liczby osób poszukujących ochrony międzynarodowej wciąż pozostają podstawą do prowadzonych przez Ministra działań*

²² Zarządzenie Nr 85 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową (M. P. z 2022 r. poz. 1122).

²³ Opracowany w Ministerstwie w styczniu 2014 r.

²⁴ Przyjęty przez Radę Ministrów w 2012 r. W okresie objętym kontrolą obowiązywał KPZK z 2018 r., zaktualizowany w 2020 r.

w zakresie przygotowania, nadzoru potencjalnych sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium państwa, również na innych niż ukraiński odcinkach granicy RP. Przedmiotowy dokument jest przede wszystkim odpowiedzią na potencjalną sytuację masowego napływu osób, które poszukują ochrony międzynarodowej w dobrej wierze, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnych sytuacji kryzysowych w państwach graniczących z Polską.

Powyższy dokument nie odnosił się do sytuacji na granicy polsko-białoruskiej jak i na pozostałych odcinkach granicy państwowej, będących jednocześnie granicą zewnętrzną UE, a także nie uwzględniał analiz dotyczących sytuacji masowego napływu cudzoziemców na południu Europy toczących się od 2015 r.

(akta kontroli: I Tom str. 439-443)

W Planie działania Resortu Spraw Wewnętrznych w zakresie przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy z 2014 r. założono 3 warianty skali napływu cudzoziemców, tj.:

1. *umiarkowany (ok. 3,6 tys. osób w ciągu 6 miesięcy przekracza aktualne możliwości systemu reagowania).*

2. *znaczący (od 3,6 tys. do 18 tys. osób w ciągu 6 miesięcy).*

3. *masowy (powyżej 18 tys. cudzoziemców, zwłaszcza polskiego pochodzenia stara się przedostać na terytorium RP w ciągu 6 miesięcy).*

Dokument ten zawierał uregulowania dotyczące m.in.:

1. Opisu działań w zależności od przebiegu sytuacji, w tym dotyczących:

- ochrony granicy państwowej RP,
- przekroczenia granicy w przejściu granicznym,
- przekroczenia granicy państwowej wbrew obowiązującym przepisom,
- przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową,
- zapewnienia obsługi tłumaczeniowej,
- możliwości wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku zaistnienia sytuacji szczególnych,
- zapewnienia informacji o sposobach dotarcia do dostępnych miejsc pobytu dla cudzoziemców poruszających się swoimi pojazdami.

2. Organizacji transportu z placówek Straży Granicznej do ośrodków recepcyjnych, centralnych punktów recepcyjnych i punktów/ośrodków pobytowych.

3. Zaangażowania zasobów osobowych i transportowych SG.

4. Organizacji systemu recepcyjnego.

5. Zapewnienia porządku publicznego i ochrony w tymczasowych obozowiskach i miejscach pobytu dla cudzoziemców, wsparcia językowego, sprzętu kwaterunkowego.

6. Opieki medycznej (i jej wariantów).

7. Środków finansowych Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

8. Zagrożeń dla realizacji koncepcji organizacji systemu recepcyjnego oraz opieki medycznej.

9. Działania z udziałem Sił Zbrojnych RP i Państwowej Straży Pożarnej, w tym organizacji obozowiska namiotowego w Nowej Dębie.

10. Działania Policji.

Plan ten został sporządzony wyłącznie na wypadek napływu do Polski obywateli Ukrainy i dotyczył tylko odcinka granicy polsko-ukraińskiej.

(akta kontroli: II Tom str. 1-60)

Zarządzeniem Nr 56 Ministra SWiA z dnia 12 grudnia 2016 r. powołany został Zespół do spraw przygotowania dokumentu „Polityka migracyjna Polski”²⁵.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że *obecnie ww. Zespół nie prowadzi zadań związanych z wypełnianiem zapisów paragrafu 3 Zarządzenia ze względu na przejęcie odpowiedzialności za wymienione tam zagadnienia przez Zespół ds. Migracji oraz jego grupy robocze, a w szczególności Grupę Roboczą do opracowania projektu Polityki migracyjnej Polski. Jednocześnie Zespół do spraw przygotowania dokumentu „Polityka migracyjna Polski” pozostaje wewnątrzresortowym organem pomocniczym Ministra SWiA, który w przypadku przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022”, może uczestniczyć w wewnątrzresortowym etapie procesu ewaluacji wspomnianego dokumentu.*

Powyższy dokument nie został przyjęty przez Radę Ministrów do czasu zakończenia kontroli.

(akta kontroli: II Tom str. 217-275)

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie kontrolę nr P/16/036 pt. *Polityka migracyjna państwa*. W jej wyniku sformułowano pięć wniosków pokontrolnych, a w tym wniosek o podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań zapewniających opracowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych dokumentu strategicznego obejmującego zagadnienia polityki migracyjnej państwa, w celu przedłożenia go Radzie Ministrów do przyjęcia.

W wyjaśnieniach dotyczących sposobu zrealizowania wniosku Dyrektor Departamentu Kontroli podał, że *w grudniu 2020 r. międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji przyjął dokument pn. „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”, który stał się podstawą prac nad projektem dokumentu określającego priorytety polityki migracyjnej państwa. Wynikiem tego procesu jest uchwała Zespołu do Spraw Migracji z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie zatwierdzenia i rekomendowania do przyjęcia przez Radę Ministrów (dalej: RM) dokumentu pn. „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022”. Dokument przeszedł konsultacje publiczne i międzyresortowe, które zakończyły się 6 września 2021 r., a następnie został skierowany do prac w RM.*

30 września 2021 r. został on przyjęty przez Komitet Stały RM, który rekomendował przedłożenie dokumentu RM, ale dotychczas nie został przyjęty przez RM.

W przypadku braku możliwości przyjęcia dokumentu (w tym po ewentualnej aktualizacji) przez RM, DSMiM, zgodnie ze swoimi kompetencjami, pełnił będzie rolę koordynacyjną w zakresie realizacji elementów polityki migracyjnej Państwa, zgodnie z dokumentami strategicznymi wyższego rzędu i wytycznymi Kierownictwa MSWiA.

Na stronie internetowej MSWiA²⁶ zamieszczono przygotowany dla Rady Ministrów projekt uchwały w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” wraz z projektem tego dokumentu (druk ID179). We wstępie tego dokumentu zapisano m.in., że w 2016 r. Rada Ministrów unieważniła dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” z 2012 r. dotychczas określający kierunki polityki migracyjnej państwa.

²⁵ Dz. Urz. MSWiA, poz. 66. W myśl § 3 Zarządzenia do zadań Zespołu należy:

- 1) przygotowanie dokumentu „Polityka migracyjna Polski” uwzględniającego sytuację kraju i pożądane działania państwa w odniesieniu do zjawisk migracji międzynarodowej;
- 2) przeanalizowanie zmian zachodzących w sytuacji migracyjnej kraju i sformułowanie wniosków stanowiących podstawę dla pożądanych działań państwa wobec zjawisk migracyjnych;
- 3) sformułowanie priorytetów polityki migracyjnej kraju;
- 4) zaproponowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, służących koordynacji i współdziałaniu organów administracji publicznej zajmujących się problematyką migracji międzynarodowej.

²⁶ <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179>

Dnia 14 lutego 2017 r. Rząd przyjął Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (dalej SOR). Jednym z przewidzianych w SOR projektów strategicznych jest „Polityka migracyjna Polski”, obejmujący opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładającej m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa.

Dokument ten miał m.in. za zadanie określić obszary, w których należałoby wzmocnić mechanizmy mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa państwa, w szczególności w procesie przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji, a także w sytuacji zwiększonego napływu imigrantów zarobkowych i coraz powszechniejszego ryzyka ich radykalizacji pod względem religijnym i światopoglądowym.

W założeniach do SOR opisanych w Aneksie przyjęto m.in. listę projektów strategicznych i harmonogram ich realizacji. W obszarze „Bezpieczeństwo narodowe” wskazano, że dokument programowy „Polityka Migracyjna Polski” zostanie przygotowany i wprowadzony w życie (realizacja) w 2017 r. Podmiotem odpowiedzialnym za to zadanie wskazany został Minister SWiA. Dokument ten został przedłożony Radzie Ministrów w maju 2021 r.

Projekt „*Polityki migracyjnej Polski – kierunki działań 2021-2022*” obejmował rozwiązania oparte na przyjętej przez autorów dokumentu specyfice sytuacji migracyjnej Polski, wynikającej z:

- położenia geograficznego i przebiegu szlaków migracyjnych do Europy powodujących, że do Polski migrują przede wszystkim obywatele państw leżących za wschodnią granicą kraju, a nie państw afrykańskich czy Bliskiego Wschodu, jak to ma miejsce w wielu krajach Unii Europejskiej,
- repatriacji, dającej szansę potomkom dawnych Polaków siłą asymilowanych w Związku Radzieckim, na przyjazd i osiedlenie w kraju ich przodków,
- znaczących rozmiarów emigracji z Polski,
- największej w Europie liczby wydawanych pierwszych zezwoleń na pobyt cudzoziemców, w tym dla obywateli Ukrainy i Białorusi, co także wyznacza szczególne potrzeby w obszarze integracji cudzoziemców.

Projekt ten nie uwzględniał możliwości wystąpienia sytuacji napływu cudzoziemców pochodzących zarówno z krajów afrykańskich jak i z Bliskiego oraz Dalekiego Wschodu. Ponadto nie zawierał on żadnych rozwiązań związanych z masowym napływem cudzoziemców. Tym samym, w ocenie NIK, projekt nie uwzględniał wszystkich aktualnie występujących zjawisk migracyjnych.

(akta kontroli: III Tom str. 440)

1.3. Do kontroli przedłożono zestawienie (niezawierające daty sporządzenia, nie podpisane i niewskazujące autorów) pod tytułem „Wykaz dokumentów opracowanych na potrzeby przygotowania polskiego systemu azyłowego na wypadek masowego napływu cudzoziemców”. Pani Ilona Mikiciuk, Naczelnik Wydziału Koordynacji Kontroli i Nadzoru Departamentu Kontroli wyjaśniła, że *dokument ten nie był podpisywany i ma charakter roboczy, a innych dokumentów nie wytwarzano.*

W zakresie niżej wskazanych dokumentów (programowych) w opracowaniu tym sformułowano m.in. następujące uwagi:

a) KPZK:

- nie ma w nim obszaru (zagrożenia) dotyczącego masowego napływu cudzoziemców.

b) Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.:

- stanowi nawiązanie do wytycznych ujętych w SPO-10, jednak nie nakłada na podmioty realizujące żadnych nowych obowiązków, lecz tylko doprecyzowuje zakres odpowiedzialności i uszczegóławia sposób realizacji przewidzianych w SPO-10 zadań - co należy ocenić jako podstawowe ograniczenie tego dokumentu.

c) Plan działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy z 2014 r.:
- w dokumencie analizowano różne scenariusze rozwoju sytuacji, ochronę granicy państwowej w sytuacji masowego napływu oraz organizację systemu recepcji uchodźców. Działania opracowano pod kątem uchodźców z terytorium Ukrainy, co stanowi naturalne ograniczenie tego dokumentu.

W części „Zidentyfikowane problemy” wskazano m.in. na:

1. brak jednolitego, uniwersalnego i aktualnego dokumentu, który stanowiłby realizację założeń obecnie obowiązującego KPZK (SPO – 9);
2. brak kompleksowej analizy ryzyka – tylko w niektórych obecnie obowiązujących dokumentach pojawiają się elementy analizy ryzyka, natomiast nie przeprowadzono kompleksowej analizy, która obejmowałaby wszystkie zagadnienia, jakie potencjalnie powinny stanowić źródła zagrożeń, jak również obejmowałyby zakresy kompetencji wszystkich podmiotów, które powinny być zaangażowane. Nieprzeprowadzenie takich działań skutkuje:
 - brakiem identyfikacji ryzyka;
 - brakiem oceny ryzyka;
 - brakiem oceny znaczenia (istotności) ryzyka;
 - niezdefiniowaniem sposobu postępowania z ryzykiem, co ostatecznie przekłada się na brak planu (vide: punkt 1).
3. brak rozpatrzenia wszystkich aspektów, które łączyłyby się z zaistnieniem sytuacji kryzysowej.

W większości przeanalizowanych dokumentów można się spotkać z założeniem, że praktycznie wszyscy cudzoziemcy, jacy mogą trafić do RP, będą się starać o status uchodźcy. Trudno ocenić poprawność tego założenia bez analizy ryzyka, ale na pewno nie jest poprawnym przyjęcie rozwiązań, które wszystkie potencjalne działania ograniczają do działań właśnie przyjmujących to założenie. Problem ten jest ewidentnie efektem braku poprawnej, kompleksowej analizy ryzyka.

W części dotyczącej „Wniosków” wskazano m.in., na potrzebę:

- przeprowadzenia kompleksowej analizy ryzyka,
- w oparciu o pełną analizę, opracowanie jednolitego, uniwersalnego i aktualnego dokumentu (Planu zarządzania kryzysowego/Planu działania, etc.), który nawiązywałby do SPO-9 i zarazem bardziej szczegółowo, dzięki wnioskowi z ww. indywidualnie przez MSWiA przeprowadzonej analizy.

W podsumowaniu tej części zawarto, że:

- w ocenie DAiPM, istnieje potrzeba przygotowania jednolitego dokumentu strategicznego, określającego zadania konieczne do podjęcia w wypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski;
- rekomendowano podjęcie prac odwołujących się do aktualnie obowiązującego KPZK i wskazanych w nim procedur (SPO) odwołujących się do kwestii związanych z migracją, w szczególności do SPO 9 (Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej);
- gdyby prace obecnie prowadzone miały dać efekt analogiczny, jak w przypadku dokumentów MSW z 2011 r. i 2013 r. (skorelowanego z ówczesnie obowiązującą procedurą z SPO – 10) czyli „Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, konieczne jest nadanie temu dokumentowi wszystkich cech właściwego planu kryzysowego.

Konieczne jest dokładne rozpisane ról, kompetencji i kwestii koordynacji prac oraz wprowadzenie obowiązkowej, zarówno okresowej, jak i w przypadku wystąpienia określonych zjawisk – aktualizacji. Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów monitoringowych;

- ponadto, w opinii DAiPM, należy podjąć działania w celu wypracowania planu obejmującego reagowanie na różne sytuacje, a nie, jak było to dotychczas w większości omawianych dokumentów, tylko sprofilowanych na potrzeby osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Być może również należałoby wyjść poza zakres SPO – 9 (ale to już powinno być wynikiem przeprowadzonej w MSWiA analizy ryzyka);

- należy podjąć decyzje, czy przyszłe prace powinny być ukierunkowane na konkretną sytuację – jak obecny kryzys na Białorusi, czy też raczej stanowić pakiet bardziej uniwersalnych rozwiązań, nie ukierunkowanych na konkretne państwo/państwa czy grupy etniczne lub narodowościowe, ale ogólnie na zaistnienie masowego napływu cudzoziemców bez względu na kierunek, z którego on może nastąpić, czy strukturę uchodźców, czy też przyczyny tej migracji;

- zalecane jest dokonanie przeglądu zapisów SPO – 9 pod kątem aktualności rozwiązań tam wskazanych, wykonalności tych rozwiązań i ewentualnego rozszerzenia z perspektywy aspektów, jakie w ocenie DAiPM MSWiA powinny zostać obecnie zaakcentowane.

(akta kontroli: II Tom str. 276-324)

Z treści powyższego opracowania wynika, że DAiPM MSWiA posiadał wiedzę o ograniczeniach dokumentów dotyczących problematyki masowego napływu cudzoziemców. Nie podejmował jednak żadnych działań z tym związanych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono wskazane niżej nieprawidłowości:

1. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Plan ZK MSWiA (opracowany w 2018 r. i zaktualizowany w 2020 r.) nie spełniał wymogów określonych w art. 12 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* - nie zawierał analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożenia masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP oraz ograniczenia i likwidacji skutków takiego zagrożenia, nie obejmował on całej granicy państwowej, stanowiącej jednocześnie granicę zewnętrzną UE i nie odnosił się do zjawiska masowej nielegalnej migracji.

Masowa nielegalna migracja występowała w krajach południowej Europy od wielu lat, ze szczególnym nasileniem od 2015 r. Zaniechanie opracowania przez Ministra procedury reagowania kryzysowego na zagrożenie masową nielegalną migracją, mimo doświadczeń tych krajów, skutkowało brakiem przygotowania dokumentów planistycznych obejmujących działania związane z zapobieganiem i reagowaniem w przypadku jej wystąpienia. Taką ocenę potwierdza m.in. uzasadnienie do wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego, w którym wskazano na ograniczenie skuteczności realizowanych przez służby państwowe czynności operacyjnych związanych z ochroną granicy państwowej na odcinku polsko-białoruskim.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego. Według art. 12 ust. 2 ww. ustawy zadania te obejmują obowiązek przygotowania planów zarządzania kryzysowego, w których w szczególności uwzględnia się: analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków,

organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa, organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Zgodnie z art. 5 ust. 3 tej ustawy plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Brak kompleksowego planu zarządzania kryzysowego, spełniającego wymogi ustawy o zarządzaniu kryzysowym powodował, że Minister nie był przygotowany w drodze zaplanowanych działań m.in. do zapobiegania sytuacji kryzysowej polegającej na masowym napływie cudzoziemców na terytorium RP poprzez granicę polsko-białoruską, przejmowania nad nią kontroli, reagowania w przypadku wystąpienia takiej sytuacji kryzysowej oraz usuwania jej skutków. Tym samym nie realizował prawidłowo zadań zarządzania kryzysowego rozumianego, zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Ministerstwo posiadało nieaktualne opracowania sporządzone w 2014 r., tj. *Koncepcję działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Plan działania Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w sytuacji masowego napływu migrantów z Ukrainy do Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz *Plan działania Resortu Spraw Wewnętrznych w zakresie przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy*. Dokumenty te zostały sporządzone na podstawie nieobowiązujących już procedur z poprzedniej wersji KPZK, w związku z sytuacją polityczną w Ukrainie z 2014 r. i dotyczyły one tylko granicy z Ukrainą. Brak było natomiast uregulowań dotyczących masowego napływu cudzoziemców na pozostałych lądowych odcinkach granicy państwowej, będącej jednocześnie granicą Unii Europejskiej, a zwłaszcza poza przejściami granicznymi.

Sporządzony w Ministerstwie „Wykaz dokumentów opracowanych na potrzeby przygotowania polskiego systemu azylowego na wypadek masowego napływu cudzoziemców”, wskazywał m.in. na potrzebę przygotowania jednolitego dokumentu strategicznego, określającego kompetencje i zadania wszystkich podmiotów niezbędne do podjęcia w wypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski, poprzedzonego kompleksową analizą ryzyka potencjalnych zagrożeń. Opracowanie to miało charakter roboczy i nie zostało nawet podpisane, ale jego treść świadczy o świadomości nieodzownego dostosowania procedur obejmujących kryzys migracyjny, także w zakresie osób, które po dotarciu do Polski nie poszukują ochrony międzynarodowej.

W wyjaśnieniach dotyczących aktualności i adekwatności wskazywanych dokumentów w szczególności odpowiadających regulacjom procedury operacyjnej SPO-9 z KPZK - Dyrektor Departamentu Kontroli podał, że *pewne założenia znajdujące się we wcześniej wytworzonych dokumentach mogą mieć charakter uniwersalny i znajdować zastosowanie również w procesie tworzenia i aktualizacji obecnie powstających dokumentów oraz stanowić podstawę do rozwoju koncepcji i planów dla innych odcinków granicy.*

(akta kontroli: II Tom str. 276-291)

W ocenie NIK stwierdzenie zawarte w wyjaśnieniach o uniwersalnym charakterze wcześniej wytworzonych dokumentów nie jest uzasadnione bowiem dotyczyły one zagrożeń związanych z działaniami wojennymi w Ukrainie w 2014 r., których charakter i skala były radykalnie odmienne od wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej w 2021 r.

2. Minister nieterminowo opracował projekt „*Polityki migracyjnej Polski – kierunki działań 2021-2022*”²⁷. W założeniach do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Polityka Migracyjna Polski została zaliczona do projektów strategicznych i wskazano, że zostanie przygotowana i wprowadzona w życie w 2017 r.

Projekt takiego dokumentu, przedłożony Radzie Ministrów dopiero w maju 2021 r., nie uwzględniał wszystkich zjawisk migracyjnych, w tym związanych z napływem cudzoziemców z Afryki oraz Bliskiego i Dalekiego Wschodu, a także zjawiska masowego ich napływu. W związku z tym nie zawierał regulacji związanych z mechanizmami mającymi na celu zwiększenie bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w procesie przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji, zwiększonego napływu i rosnącego ryzyka radykalizacji działań nielegalnych imigrantów, napływających do Polski z tych kierunków.

W wyjaśnieniach dotyczących obecnego etapu procedowania ww. projektu oraz potrzeby jego zaktualizowania o regulacje dotyczące masowej nielegalnej migracji Dyrektor Departamentu Kontroli podał, że *należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że dokument nie odzwierciedla wszystkich, w tym nowych zjawisk migracyjnych, ale trzeba mieć na względzie, że aktualizacja dokumentu stanowiłaby długotrwały proces, wymagający szerokich konsultacji wewnętrznych, jak i społecznych.*

(akta kontroli: II Tom str. 276-291)

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają, że przygotowywany przez kilka lat projekt „*Polityki migracyjnej Polski – kierunki działań 2021-2022*” nie uwzględniał wszystkich zjawisk migracyjnych, tym samym nie jest kompletny i w ocenie NIK nie może być uznany za strategiczny.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister nie był należycie przygotowany do realizacji działań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister w okresie objętym kontrolą nie opracował planów działania na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, obejmujących całą granicę państwową stanowiącą granicę zewnętrzną UE, które mogłyby być wykorzystane w sytuacji jaka miała miejsce na granicy z Białorusią. Dokumenty opracowane w 2014 r. były nieaktualne i dotyczyły tylko odcinka granicy z Ukrainą.

W ocenie NIK dokumenty przygotowane przez Ministerstwo w 2014 r. miały związek z zapewnieniem ochrony osobom uciekającym przed działaniami wojennymi w Ukrainie, zatem dotyczyły sytuacji krańcowo odmiennych od zaistniałych na granicy z Białorusią w 2021 r., tym samym w ocenie NIK nie mogą mieć charakteru uniwersalnego.

W Ministerstwie sporządzono „Wykaz dokumentów opracowanych na potrzeby przygotowania polskiego systemu azylowego na wypadek masowego napływu cudzoziemców”, wskazując w tym opracowaniu m.in. na potrzebę przygotowania jednolitego dokumentu strategicznego, określającego zadania konieczne do podjęcia w wypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski. Opracowanie to miało charakter roboczy i nie zostało podpisane. W ocenie NIK jego treść potwierdza konieczność zaktualizowania procedur dotyczących zagrożeń będących wynikiem kryzysu migracyjnego.

Dopiero w maju 2021 r., tj. po ponad 4 latach od ustalonego terminu, przedłożono Radzie Ministrów projekt „*Polityki migracyjnej Polski – kierunki działań 2021-2022*”. Założenia tego projektu oparto na przyjętej przez autorów dokumentu specyfice sytuacji migracyjnej Polski, która nie uwzględniała możliwości wystąpienia sytuacji

²⁷ Do czasu zakończenia kontroli Rada Ministrów nie przyjęła dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej Polski.

napływu cudzoziemców pochodzących zarówno z krajów afrykańskich jak i z Bliskiego oraz Dalekiego Wschodu. Opracowany projekt nie zawierał żadnych postanowień związanych z masowym napływem cudzoziemców.

Kierowany przez Ministra międzyresortowy Zespół do Spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową nie zajmował się zagadnieniami związanymi z przeciwdziałaniem i reagowaniem na zjawisko masowej migracji. Jednym z głównych celów Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2030 było zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony oraz stałe i bieżące monitorowanie odcinków granicy państwowej RP, stanowiących granicę zewnętrzną UE i strefy Schengen.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zapewnienie pracownikom Ministerstwa możliwości zdobywania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji poprzez udział w misjach eksperckich, posiedzeniach zespołów roboczych oraz szkoleniach, w tym uwzględniających tematykę związaną z polityką migracyjną, koordynacyjno-nadzorczą rolą Ministra na wypadek napływu cudzoziemców oraz zarządzaniem kryzysowym.

OBSZAR

2. Realizacja przez MSWiA zadań związanych z postępowaniem wobec masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP.

Opis stanu faktycznego

2.1. Plan zarządzania kryzysowego działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna (Plan ZK MSWiA) został zatwierdzony przez Ministra 21 grudnia 2018 r. W dniu 10 lutego 2020 r. plan ten został zaktualizowany i ujednolicony.

W Planie tym wskazano dla jakich zagrożeń określonych w KPZK Minister pełni rolę wiodącą (9 zagrożeń) i współpracującą (10 zagrożeń). Zawarto ponadto, że w ramach przeprowadzonej analizy przez ZZK MSWiA na potrzeby sporządzenia Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zidentyfikowano dodatkowe zagrożenia, wobec których reagowanie mieści się w kompetencjach ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji publicznej. Wyszczególniono 14 zagrożeń, w tym pod pozycją 4 ujęto masową nielegalną migrację. W Planie ZK MSWiA nie opracowano procedury na wypadek wystąpienia zagrożenia masową nielegalną migracją.

W Planie określono Standardowe Procedury Operacyjne, w tym Procedurę określającą tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego (SPO-6) oraz Procedurę określającą tryb realizacji zadań w sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (SPO-9)²⁸.

Cel zadania SPO-9 obejmował: określenie sposobu realizacji zadań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Określono główne przedsięwzięcia do wykonania w ramach zadania (w tym podano wykonawcę, czynność oraz adresata czynności).

Zadania przewidziane do wykonania w Ministerstwie obejmowały m.in.:

1. Przygotowanie w oparciu o raporty okresowe i sytuacyjne służb podległych i nadzorowanych przez MSWiA oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania.

²⁸ Przedstawiony w procedurze SPO-9 schemat dotyczy postępowania w przypadku napływu cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Zwołanie Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA, m.in. w celu określenia skali zagrożenia oraz użycia możliwych sił i środków - według SPO-1.

3. Przekazanie przewodniczącemu RZZK wniosków z dokonanej analizy i ewentualnej rekomendacji dla zwołania posiedzenia zespołu.

W procedurze SPO-9 zawarto uwagi, że przedstawiony w niej schemat dotyczy postępowania w przypadku napływu cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

W Planie opracowano szczegółowe moduły dla poszczególnych (28) zadań Ministra (wskazanych w katalogach I, II i XXVI KPZK).

W modułach dla poszczególnych zadań przedstawiano schematy postępowania (str. 184-301) w następującej systematyce (kwestie ujęte w punktach):

- treść zadania (w brzmieniu ujętym w katalogu KPZK);
- cel zadania;
- warunki operacyjne realizacji zadania;
- przedsięwzięcia do wykonania w ramach zadania;
- koncepcję działania;
- wsparcie ze strony innych instytucji;
- budżet zadania;
- podstawy prawne działań.

(akta kontroli: I Tom str. 15-390, II Tom str. 173-189)

2.2. KPZK nie wyodrębniał zagrożenia polegającego na masowej nielegalnej migracji cudzoziemców do Polski i nie zawierał procedury regulującej działania na wypadek wystąpienia zagrożenia polegającego na masowej nielegalnej migracji.

O nielegalnej migracji ludności i naruszeniach granicy państwowej wspomniano w części A KPZK w charakterystyce zagrożeń i ryzyka ich wystąpienia w przypadku tzw. „działań hybrydowych”, do których realizacji *„potencjalny agresor będzie używać różnych dostępnych przez siebie narzędzi: ... nielegalnej migracji ludności, ... naruszeń granicy państwowej ...”*.

Dla zagrożenia „działania hybrydowe”, nie sporządzono siatki bezpieczeństwa (zestawienie potencjalnych zagrożeń mogących doprowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących). Nie opracowano w związku z tym wykazu zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego (w fazach zapobiegania i przygotowania).

W części B KPZK (pkt. 7) przedstawionych zostało 16 procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego - standardowe procedury operacyjne, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej (tzw. SPO). Wśród nich, analogicznie jak w przypadku Planu ZK MSWiA, SPO-6 dotyczyła „Wprowadzenia stanu wyjątkowego”, a SPO-9 „Działań w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Procedura SPO-9 nie dotyczyła cudzoziemców, którzy przekraczają granicę RP nielegalnie, poza przejściami granicznymi.

Wskazano, że celem procedury SPO-9 jest określenie procesu przyjęcia cudzoziemców masowo przybyłych na terytorium RP wskutek sytuacji we własnym kraju, którzy deklarują poszukiwanie ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Koordynatorem działań w tej procedurze był minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji. Wskazano także 13 jej uczestników.

Minister SWiA samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami (wskazanymi w poszczególnych przypadkach) był odpowiedzialny za m.in. następujące przedsięwzięcia w procedurze (z podanym sposobem wykonania tego zadania):

1. Przygotowanie oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania (we współpracy z innymi uczestnikami procedury, tj. z ministrem właściwym do spraw

zagranicznych - we współpracy z Szefem UdSC, Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa²⁹).

2. Przekazanie Przewodniczącemu RZZK wniosków z dokonanej analizy i ewentualnej rekomendacji dla zwołania posiedzenia zespołu (we współpracy z Dyrektorem RCB).

3. Zorganizowanie i przeprowadzenie posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych/ Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego³⁰ (we współpracy z Dyrektorem RCB).

W Postanowieniach końcowych dotyczących SPO-9 zawarto, że wskazani w procedurze wykonawcy uwzględnią w swoich planach zarządzania kryzysowego szczegółowe sposoby i metody realizacji własnych przedsięwzięć.

(akta kontroli: I Tom str. 19-390, II Tom 173-189, III Tom str. 1-430)

2.3. MSWiA nie realizowało działań przewidzianych w Standardowych Procedurach Operacyjnych nr 9 zarówno z KPZK jak i z Planu ZK MSWiA.

W zakresie działań podejmowanych w ramach poszczególnych zadań wynikających z planów zarządzania kryzysowego Ministerstwo wskazało czynności podejmowane przez trzy wymienione niżej departamenty.

Departament Porządku Publicznego wskazał na *akty wykonawcze i zarządzenia Ministra³¹, które w jego ocenie wpisują się w realizację zadań zawartych w SPO-6 „Wprowadzenie stanu wyjątkowego” lub w SPO-9 „Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP”.*

Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji wyjaśnił, że *sytuacja zwiększonej presji na granicy będąca wynikiem działań mających charakter ataku hybrydowego nie była przewidywana w KPZK.*

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w części A KPZK w opisie zagrożeń związanych z tzw. „działaniami hybrydowymi” i charakterystyką zagrożeń z tym związanych wspomniano także o „nielegalnej migracji ludności i naruszeniach granicy państwowej”.

W dalszej części wyjaśnień stwierdzono, że *na etapie planowania i opracowywania KPZK nie było możliwości przewidzenia sytuacji porównywalnej do zaistniałej na granicy polsko-białoruskiej w 2021 r. Aktualizacja KPZK z roku 2020 w Części A wśród zagrożeń o charakterze działań hybrydowych przewiduje możliwe wykorzystanie nielegalnej migracji jako instrumentu tego typu ataków. Organem odpowiedzialnym za monitoring i przygotowanie do wystąpienia takich sytuacji był RZZK, który zbierał się wielokrotnie w trybie nadzwyczajnym w związku z wystąpieniem zagrożenia o charakterze hybrydowym na odcinku granicy z Republiką Białorusi.*

W związku z powyższymi wyjaśnieniami zwrócono się do dyrektora RCB o przekazanie protokołów z posiedzeń RZZK w latach 2020 – 2022 (I kw.), których przedmiotem były

²⁹ Dalej RCB.

³⁰ Dalej: RZZK.

³¹ - Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczenia prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

- Zarządzenie Nr 256 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uzbrojenia Straży Granicznej.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym na obszarze województwa podlaskiego i lubelskiego przyległym do granicy państwowej z Republiką Białorusi.

zagadnienia dotyczące wystąpienia zagrożeń związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski oraz z tzw. działaniami hybrydowymi na odcinku granicy Polski z Republiką Białorusi. Z przekazanej korespondencji wynika, że w ww. okresie RZZK na dwóch posiedzeniach zajmował się zagrożeniami związanymi z masowym nielegalnym napływem cudzoziemców do Polski. Zagrożenia o charakterze hybrydowym nie były przedmiotem posiedzeń RZZK. W trakcie posiedzeń nie podejmowano żadnych decyzji ani nie zgłaszano żadnych propozycji dotyczących działań na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski oraz tzw. działań hybrydowych na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej.

Departament wskazał, że zgodnie z założeniami KPZK Minister SWiA zwrócił się z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej o skierowanie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy Straży Granicznej i Policji w związku z zaistniałą sytuacją na granicy państwowej³². SPO-9³³ nie znajdowała zastosowania w przypadku sytuacji faktycznej na granicy z Białorusią [...].

Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (DOLiZK) wyjaśnił, że nie otrzymał oraz nie wytworzył dokumentów w ramach realizacji procedury SPO-6 z KPZK, tj. Wprowadzenie Stanu Wyjątkowego oraz procedury SPO-9 z KPZK, tj. określającej tryb realizacji zadań w sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

Departament wskazał, że nie podjął przedsięwzięć ujętych w procedurze SPO-9 z PZK MSWiA, ponieważ nie było przesłanek, niezbędnych do jej uruchomienia (cudzoziemcy zostali zatrzymani na granicy RP z Białorusią, której nie przekroczyli, a także nie złożono wniosków o ochronę międzynarodową na terytorium RP).

W nawiązaniu do raportowania o bieżącej sytuacji w związku z sytuacją na Białorusi, DOLiZK nie uczestniczy i nie pośredniczy w przekazywaniu informacji, które kierowane są przez stosowne służby i komórki organizacyjne MSWiA bezpośrednio do Kierownictwa MSWiA, a infrastruktura krytyczna, której gospodarzem i operatorem jest Minister SWiA, nie była zagrożona.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że DSMiM nie prowadził formalnych analiz związanych z wyłączeniem procedury SPO-9, ponieważ nie byłoby ono ani konieczne, ani zasadne, ponieważ KPZK nie zobowiązuje organów administracji rządowej do stosowania standardowych procedur operacyjnych w ich pełnym zakresie do sytuacji, dla których nie są one adekwatne.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił dodatkowo, że masowy napływ cudzoziemców nie może być traktowany, jako zdarzenie o charakterze terrorystycznym. Natomiast skutkiem masowej lub nielegalnej migracji może być wzrost zagrożenia o charakterze terrorystycznym, co uruchamia stosowanie adekwatnych instrumentów wynikających z procedur i wprost z przepisów prawa.

(akta kontroli: II Tom str. 148-155, tom III str. 450-451)

2.4. Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli wyjaśnił, że w obliczu wzmożonej presji migracyjnej na polsko-białoruskim odcinku granicznym w Ministerstwie prowadzono prace nad aktami wykonawczymi.

Na mocy przepisów rozporządzenia z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczenia prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni - ograniczono, z wyjątkami, prawo posiadania broni palnej, amunicji

³² Wniosku do wyjaśnień nie załączono – przypis NIK

³³ W wyjaśnieniach podano mylnie SPO-4 - Procedura określająca tryb tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych.

i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez zakazanie ich noszenia na obszarze objętym stanem wyjątkowym.

Na mocy przepisów rozporządzenia z dnia 10 września 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego - rozszerzono katalog uprawnień funkcjonariuszy Straży Granicznej do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego o wykroczenia określone w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. Rozszerzony został też katalog wykroczeń o nowe wykroczenie - określone w art. 18d ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy - związane z przebywaniem przez osoby do tego nieuprawnione na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi.

W związku ze zwiększoną presją migracyjną na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej podjęto decyzję o budowie, na terenie odpowiedzialności służbowej jednostek organizacyjnych Straży Granicznej ochraniających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, zabezpieczenia granicy państwowej.

Na mocy przepisów rozporządzenia z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi wprowadzono czasowy zakaz przebywania na określonym w załączniku do rozporządzenia obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi na okres od dnia 1 grudnia 2021 r. do dnia 1 marca 2022 r. Celem podjętego działania jest zapewnienie ochrony granicy państwowej i jej nienaruszalności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej, w szczególności na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej, zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych RP wykonujących zadania służbowe na granicy państwowej, a także wywiązywanie się z zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Na mocy przepisów rozporządzenia z dnia 30 listopada 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uzbrojenia Straży Granicznej rozszerzono rodzaje uzbrojenia funkcjonariuszy Straży Granicznej w obszarze katalogu środków przymusu bezpośredniego o plecakowe miotacze substancji obojętniających. Celem podjętego działania jest poprawa skuteczności odpierania prób siłowego przekraczania granicy państwowej przez cudzoziemców.

Rozporządzeniem z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym na obszarze województwa podlaskiego i lubelskiego przyległym do granicy państwowej z Republiką Białorusi wprowadzono zakaz noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym co zmniejsza ryzyko wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego i wyeliminowane zostaną ewentualne przypadki utraty broni, a tym samym możliwość dostania się jej w ręce osób nieuprawnionych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli wskazał także, że w związku z sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi DPP w porozumieniu z Departamentem Funduszy Europejskich opracował notatkę służbową z dnia 23 września 2021 r. dla Pana Macieja Wąsika - Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącą możliwości prawnych udzielenia wsparcia przez instytucje unijne dla państwa członkowskiego w obszarze ochrony granicy państwowej i zewnętrznej granicy UE. W notatce skupiono się na przedstawieniu poszczególnych instrumentów w ramach funduszy europejskich z obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego (FAMI, IZGW, FBW). Jako cel pozyskania

środków unijnych wskazano wsparcie krajowych służb odpowiedzialnych za ochronę polsko-białoruskiego odcinka granicznego.

W dniu 25 października 2021 r. DPP w porozumieniu z Departamentem Funduszy Europejskich przygotował kolejną notatkę służbową dotyczącą procedury udzielenia wsparcia przez instytucje unijne dla państwa członkowskiego w obszarze ochrony granicy państwowej i zewnętrznej granicy UE. W notatce przedstawiono działania podjęte w celu złożenia do Komisji Europejskiej stosownego projektu wniosku o udzielenie Polsce wsparcia unijnego w obszarze pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych.

W okresie październik-grudzień 2021 r. Departament Funduszy Europejskich wraz z Komendą Główną Straży Granicznej prowadził robocze ustalenia z Komisją Europejską w zakresie możliwych do sfinansowania działań w ww. obszarze oraz procedur, jakie należy spełnić, aby otrzymać dofinansowanie. Odkonano m. in. dwa spotkania on-line (27 października oraz 3 grudnia 2021 r.) z przedstawicielami Wydziału E3 - Północ, Zachód i Europa Centralna (II) Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, odpowiedzialnego - w zakresie europejskich funduszy spraw wewnętrznych - m.in. za Polskę. W trakcie spotkań strona polska przedstawiła planowane do sfinansowania działania oraz udzieliła wyjaśnień Komisji Europejskiej w odniesieniu do zgłaszanych pytań. Przedstawiciele Komisji Europejskiej odnieśli się pozytywnie do planów strony polskiej i oczekiwali na złożenie stosownych wniosków o dofinansowanie. Przedmiotowe wnioski są obecnie przygotowywane przez Komendę Główną Straży Granicznej.

(akta kontroli: I Tom, str. 15-390, 391-400, II Tom 173-189)

2.5. Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli wyjaśnił, że zgodnie z SPO-1 Organizacja Posiedzenia RZZK zamieszczoną w KPZK, to Dyrektor RCB jest odpowiedzialny za przygotowanie kompleksowej analizy sytuacji wraz z prognozą rozwoju i rekomendacją dla zwołania RZZK (we współpracy z kierownikiem komórki do spraw zarządzania kryzysowego właściwego merytorycznie członka RZZK).

(akta kontroli: II Tom str. 114-122)

Do Dyrektora RCB zwrócono się o wyjaśnienia dotyczące działań w zakresie nielegalnej migracji ludności i naruszeń granicy państwowej podejmowanych w latach 2019-2021 (ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w związku z sytuacją na granicy z Białorusią występującą od 2021 r.). Zwrócono się o decyzje kwalifikujące takie sytuacje do zagrożenia tzw. działań hybrydowych oraz kopie korespondencji z MSWiA z tego okresu.

Wyjaśniając kwestię - czy RCB podejmowało z własnej inicjatywy działania (lub było adresatem wniosków innych organów administracji publicznej bądź innych uczestników procedur przewidzianych w KPZK) zmierzające do zmiany, aktualizacji lub wprowadzenia nowych odrębnych procedur, które obejmowałyby przypadki masowego napływu cudzoziemców jaki miał miejsce na granicy z Białorusią oraz jaki był efekt tych działań - Dyrektor RCB podał m.in., że RCB jest adresatem wniosków i rekomendacji z prac grupy roboczej ds. opracowania Krajowego Planu Migracyjnego, powołanej w Ministerstwie SWiA. W ramach prac grupy roboczej wskazano na potrzebę weryfikacji z RCB zapisów ujętych w SPO-9 [...], uwzględniającej zmiany dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami. Weryfikacja ta nie jest związana z aktualną sytuacją na granicy, a wynika z ww. dyrektywy. Zadanie realizowane jest w trybie współpracy na szczepku

roboczym. Niemniej jednak zmiana zapisów będzie wymagała przesłania oficjalnego stanowiska MSWiA.

Dyrektor RCB wyjaśnił ponadto, że postanowienia ustawy o cudzoziemcach odnoszą się do cudzoziemców, którzy występują o ochronę międzynarodową, tak więc w KPZK nie można odnieść się do działań, które nie są opisane w obowiązującym prawie. Korekta zapisów w obecnej SPO-9 wobec wcześniejszych, zawartych w SPO-10 wynikała wyłącznie z potrzeby doprecyzowania okoliczności obligujących właściwe organy administracji do podjęcia działań w sytuacji masowej migracji i została wprowadzona w efekcie roboczych konsultacji z Urzędem do Spraw Cudzoziemców. Obecnie finalizowany jest proces aktualizacji KPZK. W toku konsultacji z ministrami i wojewodami w 2021 r. nie zgłoszono uwag i propozycji zmian/uzupełnień procedur, które mogłyby mieć zastosowanie do obecnej sytuacji na granicy z Białorusią.

Dyrektor dodał, że po przyjęciu Krajowego Planu Migracyjnego, opracowywanego przez MSWiA, zostanie podjęta decyzja o ewentualnej potrzebie opracowania dodatkowej procedury w KPZK określającej postępowanie w odniesieniu do cudzoziemców, którzy nie deklarują chęci objęcia ich ochroną czasową.

(akta kontroli: (akta kontroli: II Tom str. 173-189, 348-362)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska wyrażonego przez dyrektora RCB sugerującego, że wprowadzenia procedury dotyczącej nielegalnej masowej migracji nie można uregulować w KPZK bez zmiany obowiązujących regulacji prawnych. Obowiązująca w poprzednim KPZK procedura SPO-10 nie zawierała ograniczenia dotyczącego tylko cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o objęcie ochroną na terytorium RP. Stan prawny w tym obszarze nie uległ zmianie.

Dyrektor Departamentu Kontroli w sprawie powoływanej przez Dyrektora RCB współpracy z grupą roboczą w MSWiA wyjaśnił, że w toku prac wspomniana grupa nie formułowała wniosków, które byłyby kierowane bezpośrednio do RCB.

(akta kontroli: II Tom str. 276-291)

W sprawozdaniu z posiedzenia grupy roboczej ds. opracowania Krajowego Planu Migracyjnego w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, wskazano, że analizując *Koncepcję działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium RP (tj. dokument z 2014 r.)*, należy podkreślić, że jego struktura była nadmiernie rozbudowana i zbyt szczegółowa w kwestii działań jakie należy podjąć. W związku z tym przygotowując nowy plan należy kierować się trzema zasadami:

- użyteczność (działania, które są możliwe do zrealizowania),
- elastyczność (działania powinny dawać elastyczność, aby wykorzystywać je do nieprzewidzianych sytuacji),
- prostota.

W podsumowaniach i wnioskach ze spotkania zawarto m.in., że:

- uzgodniono formę przyjęcia dokumentu – akceptacja przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji oraz Zespół ds. Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową. Wskazano potrzebę weryfikacji z RCB zapisów ujętych w SPO-9, gdyż jak podano „nie przystają one do rzeczywistości”.

DSMiM w styczniu 2022 r. miał przygotować wstępny zarys scenariuszy, który zostanie przesłany do członków grupy. Scenariusze oparte będą o analizy ryzyka lub inne informacje pozyskane wcześniej od członków grupy roboczej.

(akta kontroli: II Tom str. 276-291, 297-311, 323-324)

Do czasu zakończenia kontroli ww. „scenariuszy” nie przedstawiono.

2.6. W zadaniach i obowiązkach uczestników zarządzania kryzysowego określonych w KPZK przyjęto, że w przypadku wystąpienia zdarzenia niewyszczególnionego w Siatce bezpieczeństwa, decyzję o uruchomieniu konkretnych Katalogów zadań podejmuje się na podstawie ustaleń RZZK lub decyzji Prezesa Rady Ministrów.

Wobec powyższego zwrócono się do Prezesa Rady Ministrów o informacje i wyjaśnienia:

- jakie są wyniki analizy i scenariusz działań zaradczych opracowany w wyniku zaistniałych przypadków masowej migracji na granicy z Białorusią, w tym jaką procedurę operacyjną wdrożono w sytuacji, kiedy okazało się, że SPO-9 nie może być stosowana lub jakie inne decyzje RZZK lub Prezesa Rady Ministrów uregulowały działania organów Państwa,
- czy Minister SWiA miał określone zadania wyznaczone przez RZZK lub Prezesa Rady Ministrów w powyższym zakresie i w jaki sposób je wykonał,
- czy, a jeśli tak, to jakie działania były inicjowane i koordynowane przez RZZK w sytuacji masowego napływu cudzoziemców lub takiego zagrożenia.

W odpowiedzi Pani Izabela Antos Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że *to RCB zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, RZZK i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego³⁴ i jest właściwe do udzielenia odpowiedzi związanych m.in. z pracami Zespołu.*

(akta kontroli: I Tom str. 6-13)

2.7. MSWiA nie posiadało dokumentacji związanej z pracami Zespołu Zarządzania Kryzysowego w MSWiA i RZZK dotyczącej masowego napływu cudzoziemców (w tym sprawozdań rocznych z działalności tego zespołu za lata 2019-2020 oraz protokołów posiedzeń z roku 2021).

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli wyjaśnił, że *w okresie objętym kontrolą NIK, Ministerstwo SWiA nie podejmowało działań w związku z organizacją posiedzeń Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA. Natomiast w odniesieniu do dokumentacji z posiedzeń RZZK wskazać należy, że Sekretarzem przedmiotowego Zespołu jest Dyrektor RCB, a organizacja i tryb pracy RZZK zostały określone w Zarządzeniu nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.*

(akta kontroli: I Tom str. 15-18, 391-400)

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że *Zespół Zarządzania Kryzysowego w MSWiA jest organem pomocniczym Ministra w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego³⁵. [...] Jednakże Minister nie podjął decyzji o zwołaniu Zespołu, ponieważ kwestie sytuacji na wschodniej granicy RP oraz informacje na temat możliwości przeniesienia części funkcjonariuszy Straży Granicznej z wewnętrznych na zewnętrzne granice UE były poruszane podczas spotkań realizowanych w innej niż ZZZK MSWiA formule, a ponadto na posiedzeniach RZZK. Wskazać należy, że wydarzenia na polsko-białoruskiej granicy były na bieżąco monitorowane, a MSWiA posiadało wiedzę od stosownych służb podległych MSWiA.*

(akta kontroli: II Tom str. 217-221)

W sprawie braku działań Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA dotyczących masowego napływu cudzoziemców na terytorium państwa (w szczególności

³⁴ Art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁵ Art. 12 ust. 2b ustawy o zarządzaniu kryzysowym: *Ministrowie i kierownicy, o których mowa w ust. 1, na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą zespoły zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra lub kierownika, o których mowa w ust. 1, a także inne osoby przez nich wskazane.*

w sposób nieuregulowany) oraz tzw. innej „formuły spotkań”, Dyrektor Departamentu Kontroli dodał, że w przypadku, w którym przewodniczący ZZK MSWiA nie podejmuje decyzji o zwołaniu posiedzenia, wskutek określonego wydarzenia, Zespół nie podejmuje działań. Natomiast członkowie Zespołu, wskazani w zarządzeniu nr 56 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 września 2018 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, wykonują swoje ustawowe oraz regulaminowe zadania niezależnie od tego, czy ZZK MSWiA został, bądź nie został zwołany. Ponadto, zwołanie przedmiotowego Zespołu nie ma charakteru obligatoryjnego. Do spotkań realizowanych w formule innej niż posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA, zaliczyć można spotkanie z 20 grudnia 2021 r., tj. wspólne posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych oraz Zespołu Zadaniowego – Stałej Grupy Eksperckiej, podczas którego przedstawiciel Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego omówił zagadnienie możliwości i efektów weryfikacji nielegalnych imigrantów w kontekście sytuacji na wschodniej granicy RP³⁶.

(akta kontroli: II Tom str. 276-291)

2.8. Współpraca międzynarodowa Ministra SWiA związana z masowym napływem cudzoziemców do Polski.

Współpraca z agencją Frontex

Zastępca dyrektora Departamentu Kontroli wyjaśnił, że w sytuacjach nadzwyczajnych Agencja Frontex może wspomagać państwa członkowskie poprzez koordynację i przeprowadzanie wspólnych operacji i szybkich interwencji. Pomoc taka jest realizowana na wniosek państwa członkowskiego w sytuacji, w której siły i środki przeznaczone do ochrony granicy zewnętrznej są niewystarczające. Obecnie polsko-białoruska granica jest strzeżona zgodnie z danymi przekazanymi przez KGSG na dzień 5 grudnia 2021 r., tj.: do ochrony granicy państwowej skierowano 2 tys. funkcjonariuszy SG, 9 921 żołnierzy oraz 460 funkcjonariuszy Policji. Biorąc powyższe pod uwagę, wsparcie operacyjne Agencji Frontex, którego może ona udzielić w zakresie ochrony granicy, nie jest konieczne. Warto zaznaczyć, że Dyrektor Wykonawczy Agencji Frontex ocenił działania Polski jako adekwatne i wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony granicy zewnętrznej UE.

Współpraca dwustronna i wielostronna.

Ministerstwo SWiA od początku kryzysu na Litwie (przełom czerwca i lipca br.) i pierwszych sygnałów od strony litewskiej o narastającym kryzysie na granicy litewsko-białoruskiej, pozostaje w stałym i intensywnym kontakcie z Litwą. Współpraca pogłębia się także z pozostałymi dwoma Państwami Bałtyckimi. Kontakty obejmują zarówno Ministra SWiA, jak i Podsekretarza Stanu w MSWiA odpowiedzialnego za współpracę międzynarodową.

Ponadto, Podsekretarz Stanu w MSWiA odpowiedzialny za sprawy międzynarodowe pozostaje w razie potrzeby w kontakcie telefonicznym ze swoim litewskim odpowiednikiem. Do kontaktów dwustronnych dochodziło m.in.:

- w dniu 5 lipca 2021 r., w którym odbyła się rozmowa Pana Bartosza Grodeckiego, Podsekretarza Stanu w MSWiA z Panem Arnoldasem Abramavičiusem, Wiceministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej – poświęcona ocenom i potwierdzeniu wspólnej polityki PL i LT wobec BY i RU, oferty wsparcia LT w obliczu narastającego kryzysu.

- w dniu 16 lipca 2021 r. Pan Mariusz Kamiński, Minister SWiA spotkał się w Warszawie z Panią Agnė Bilotaitė, Minister Spraw Wewnętrznych Republiki

³⁶ Protokół z posiedzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych opatrzony został klauzulą „zastrzeżone”.

Litewskiej. W trakcie spotkania poruszone zostały tematy związane ze wzrostem napływu migracyjnego na Litwę oraz ocena sytuacji strony litewskiej.

- w dniu 17 września 2021 r., w którym w Warszawie odbyły się II Polsko-Litewskie Konsultacje Międzyrządowe. W rozmowach uczestniczyli także wiceministrowie Bartosz Grodecki i Arnoldas Abramavičius oraz szefowie służb granicznych – gen. dyw. SG Tomasz Praga i gen. Rustamas Liubajevs. W spotkaniu ponadto udział wzięli dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych za sprawy międzynarodowe w ministerstwach spraw wewnętrznych. Podczas spotkania bilateralnego ministrów spraw wewnętrznych omówiona została sytuacja na granicy.

Ponadto przedstawiciele MSWiA wymieniali się informacjami i koordynowali współpracę międzynarodową w trakcie spotkań z przedstawicielami Unii Europejskiej. Minister Mariusz Kamiński spotkał się 30 września 2021 r. z Panią Ylvą Johansson – unijną Komisarz do Spraw Wewnętrznych w celu przedyskutowania sytuacji kryzysu wywołanego działaniami hybrydowymi Białorusi, prowadzonymi przeciwko państwom Unii Europejskiej: przede wszystkim Polsce, Litwie i Łotwie.

W dniu 22 października 2021 r. odbyło się spotkanie Podsekretarza Stanu w MSWiA Pana Bartosza Grodeckiego z Panią Monique Pariat - Dyrektorem Generalną w Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej. Spotkanie dotyczyło sytuacji na polsko-białoruskim odcinku granicy zewnętrznej UE.

W dniu 6 października 2021 r. odbyło się spotkanie Pana Bartosza Grodeckiego, Podsekretarza Stanu w MSWiA z Panem Olivier Onidi – zastępcą dyrektora generalnego ds. bezpieczeństwa w DG HOME (Dyrekcja Generalna – Migracja i Sprawy Wewnętrzne) poświęcone sytuacji na granicy polsko-białoruskiej.

Ponadto eksperci DSMiM uczestniczyli także w spotkaniach punktów kontaktowych Blueprint Network - Dyrekcji Generalnej do spraw Migracji i Azylu.

(akta kontroli: II Tom str. 114-122)

2.9. Minister SWiA rozporządzeniem z dnia 20 sierpnia 2021 r. dokonał zmiany rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. w *sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych*.

Do zmienianego rozporządzenia Minister SWiA dodał § 3 ust. 2a i 2b, z których wynika, że w przypadku ujawnienia osób, o których mowa w ust. 2 rozporządzenia, w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego, poucza się je o obowiązku niezwłocznego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz osoby takie zwraca się do linii granicy państwowej.

Ustawą z dnia 14 października 2021 r. o *zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw* zmieniono m.in. brzmienie art. 303 ust. 1 pkt 9a ustawy o *cudzoziemcach*. Zgodnie z nim postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nie wszczyna się (a wszczęte – umarza), jeżeli został on zatrzymany niezwłocznie po przekroczeniu wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej Schengen. W takim przypadku komendant placówki SG sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 303b). Na to postanowienie przysługuje zażalenie do Komendanta Głównego SG.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że regulacje przepisu § 1 ust. 2a i 2b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych* miały głównie na celu doprecyzowanie kwestii związanej z kategorią osób, które

w obecnych uwarunkowaniach, tj. zagrożenia epidemiologicznego, nie są uprawnione do przekroczenia granicy państwowej.

Wskazany przepis wprowadził obowiązek niezwłocznego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zawracania ww. kategorii cudzoziemców do linii granicy państwowej w sytuacji, gdy zostaną oni ujawnieni bezpośrednio w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony, a także poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego.

Instytucja postanowienia o opuszczeniu terytorium RP, o której mowa w art. 303b ustawy o cudzoziemcach nakłada na cudzoziemca, który został ujęty niezwłocznie po nielegalnym przekroczeniu granicy Polski, obowiązek opuszczenia terytorium Polski. Jednocześnie, przepis § 3 ust. 2b zmienionego rozporządzenia MSWiA z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych nakłada na organy państwowe, które ujawniły przypadek przekroczenia polskiej granicy przez cudzoziemca z naruszeniem przepisów rozporządzenia, zawrócenia go do linii granicy państwowej³⁷.

Dyrektor Departamentu Kontroli wskazał, że:

1) powyższe przepisy pozostają ze sobą w relacji funkcjonalnej, ponieważ § 3 ust. 2b ww. rozporządzenia Ministra SWiA pozwala na faktyczne wykonanie postanowienia o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej. W takiej sytuacji jest możliwe doprowadzenie cudzoziemca do linii granicy państwowej i rozpoczęcie okresu zakazu wjazdu związanego z postanowieniem z art. 303b ustawy o cudzoziemcach.

Z tego względu, przepisy rozporządzenia Ministra SWiA stwarzają ramy prawne do egzekwowania wymaganego prawem zachowania od cudzoziemca, tj. zgodnego z postanowieniem, o którym mowa w art. 303b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

2) w przypadku cudzoziemców ujawnionych w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony, nie należących do kategorii osób uprawnionych - zgodnie z ww. rozporządzeniem - do przekraczania granicy państwowej, mają zastosowanie bezpośrednio przepisy § 1 ust. 2b przedmiotowego rozporządzenia zmieniającego.

(akta kontroli: II Tom str. 325-347)

2.10. Zgodnie z zapisami SPO 6 – określającej tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego, zawartej w Planie ZK MSWiA - przed opracowaniem uzasadnienia do wniosku Rady Ministrów do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu wyjątkowego, Minister powinien wykonać szereg czynności, tj. m.in.:

- zebrać informacje o zagrożeniach dla bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego i opracować materiały i analizy zagrożenia oraz możliwości przeciwdziałania, jak i rozwoju sytuacji w kraju, w oparciu m.in. o raporty pozyskiwane ze służb podległych;
- zwołać Zespół Zarządzania Kryzysowego MSWiA celem dokonania analizy sytuacji, koordynacji działań służb MSWiA oraz wypracowania propozycji przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- informować Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów o potencjalnym wystąpieniu zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- wystąpić do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o zwołanie RZZK lub udział w zwołanym przez Premiera posiedzeniu celem wypracowania propozycji działań na podstawie bieżącej oceny sytuacji i zagrożeń oraz prognoz ich rozwoju na potrzeby opracowania uzasadnienia do wniosku RM o wprowadzenie stanu wyjątkowego.

³⁷ Opisane zagadnienie było przedmiotem kontroli NIK P/21/039 - Przygotowanie Straży Granicznej do realizacji zadań w zakresie ochrony granicy zewnętrznej UE, w tym prowadzonych w ramach misji zagranicznych.

Minister nie przedstawił żadnej dokumentacji potwierdzającej realizowanie wymienionych powyżej czynności.

Kontrolującym przekazano m.in. 20 dobowych meldunków operacyjnych Straży Granicznej z okresu od 24 sierpnia do 28 grudnia 2021 r. W tym, tylko 2 meldunki pochodziły z okresu przed wprowadzeniem stanu wyjątkowego (z 24 i 30 sierpnia). W meldunku z 24 sierpnia raportowano o 159 osobach, które dokonały próby przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) z Białorusi do Polski, z tego: zapobieżono pgpwp 100 osób, zatrzymano za pgpwp z Białorusi do RP 59 osób. W meldunku z 30 sierpnia podano, że 71 osób dokonało próby pgpwp z Białorusi do Polski, z tego: zapobieżono pgpwp 50 osób, a 21 osób zatrzymano.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że *poza tym MSWiA nie posiada innej dodatkowej dokumentacji w tym zakresie.*

(akta kontroli: II Tom str. 148-155, 276-291, 363-442, I Tom str. 421-435)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wniosek o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego, nie został poprzedzony analizami, ocenami, uzgodnieniami, doborem koniecznych ograniczeń, szczegółowo określonych w SPO-6. Według ww. procedury wykonawcami tych ocen i analiz powinni być m.in. Minister SWiA, Minister Obrony Narodowej oraz inne organy administracji rządowej. Wniosek o wprowadzenie stanu wyjątkowego nie został poprzedzony także analizami, które potwierdzałyby konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego, świadczącymi o wystąpieniu sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie mogą być usunięte bez wykorzystania nadzwyczajnych środków przewidzianych przepisami Konstytucji.

Pismem z dnia 30 sierpnia 2021 r. skierowanym do Pana Łukasza Schreibera Ministra - Członka Rady Ministrów Sekretarza Rady Ministrów, Minister SWiA zwrócił się o wyrażenie zgody na prowadzenie prac - w trybie odrębnym - nad projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie skierowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego wraz z wnioskiem.

W projekcie wniosku przygotowanego dla Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wyjątkowego wskazano na potrzebę zastosowania ograniczeń, które zostały następnie przyjęte w § 2 pkt 1-7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. *w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*³⁸.

Proponowane ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela obejmowały:

1. zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń³⁹, imprez masowych⁴⁰ oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi;
2. obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby, które ukończyły 18 lat, przebywające w miejscach publicznych, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat - legitymacji szkolnej;
3. zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach;

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1612.

³⁹ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1389).

⁴⁰ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1466, ze zm.).

4. zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów;
5. ograniczenie prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez wprowadzenie zakazu ich noszenia;
6. ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że przesłanką wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest nieskuteczność działań organów władzy publicznej w ramach normalnych rozwiązań konstytucyjnych (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP). Stwierdzono, że zagrożenie związane z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków, bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Podano, że skuteczność realizowanych przez służby państwowe czynności operacyjnych związanych z ochroną granicy państwowej doznaje ograniczeń na skutek obecności i działań podejmowanych przez osoby przebywające w rejonie granicy polsko-białoruskiej zgodnie z prawem.

Wnioskodawca wskazał, że wybrano środki możliwie najmniej dolegliwe dla osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest umożliwienie skutecznej realizacji zadań przez właściwe służby państwowe, w szczególności funkcjonariuszy Straży Granicznej. Zaproponowane ograniczenia zmierzają zatem głównie do ograniczenia obecności osób postronnych w rejonie działań operacyjnych.

Pozostałe ograniczenia, takie jak: ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów, znajdują uzasadnienie w nadzwyczajnych i bezprecedensowych uwarunkowaniach związanych z prowadzeniem przez obce państwo zorganizowanych działań zmierzających do wywołania sytuacji kryzysowej na terytorium RP. W tych uwarunkowaniach przenikanie nadmiernej ilości informacji związanych z podejmowanymi działaniami operacyjnymi do przestrzeni publicznej - które w obecnej sytuacji należy traktować jako informacje o charakterze wrażliwym - może obniżyć skuteczność działań polskich służb, podejmowanych bądź planowanych celem odparcia ataków kierowanych w ramach „wojny hybrydowej”.

(akta kontroli: I Tom str. 391-400, 403-435)

Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie skierowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego.

Stan wyjątkowy wprowadzony został rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie *wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*⁴¹ z dniem 2 września 2021 r., na okres 30 dni.

Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 2021 r. w sprawie *wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego*⁴² – został on przedłużony na okres 60 dni i obowiązywał do 30 listopada 2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono wskazaną niżej nieprawidłowość:

1. W reakcji na kryzys na granicy polsko-białoruskiej Minister SWiA nie uruchomił żadnej standardowej procedury operacyjnej. Działania podejmowane w odpowiedzi

⁴¹ Dz. U. poz. 1612.

⁴² Dz. U. poz. 1787.

na tę sytuację były jedynie nieplanowanymi działaniami doraźnymi wynikającymi z konieczności pilnej reakcji na nieprzewidywane wcześniej zagrożenie.

Minister w związku z zagrożeniem masowego napływu cudzoziemców nie realizował zadań będących elementem zarządzania kryzysowego polegających na zapobieganiu sytuacji kryzysowej, przygotowaniu do przejmowania kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwaniu ich skutków (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Obowiązujący system zarządzania kryzysowego nie został wykorzystany w reakcji na kryzys na granicy polsko-białoruskiej.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że *KPZK nie zobowiązuje organów administracji rządowej do stosowania standardowych procedur operacyjnych w ich pełnym zakresie do sytuacji, dla których nie są one adekwatne.*

Ponadto istotne jest, że sytuacja na granicy polsko-białoruskiej oraz skala zjawiska zmieniała się dynamicznie, co wywoływało potrzebę regularnego korygowania działań podejmowanych w odpowiedzi na tę sytuację, oraz wysokiej elastyczności aparatu administracyjnego, jak i organów podległych Ministrowi SWiA.

(akta kontroli: II Tom str. 148-155)

Ujęte w KPZK procedury nie zostały uruchomione w sytuacji kryzysowej spowodowanej masową migracją z terytorium Białorusi nawet w niepełnym zakresie. W ocenie NIK opracowanie dokumentów, do których przygotowania Minister był zobligowany, nawet już po wystąpieniu sytuacji kryzysowej, pomogłoby opanować sytuację spowodowaną masową, w tym nielegalną migracją.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez MSWiA zadań związanych z postępowaniem wobec masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP.

W tym zakresie Minister nierzetelnie wypełniał swoje obowiązki dotyczące zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwania ich skutków.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydawanie wskazywanych przez Ministra aktów wykonawczych i zarządzeń własnych nie było działaniem wynikającym z procedur zarządzania kryzysowego, a świadczy jedynie o pilnej potrzebie doraźnego działania, w reakcji na kryzys, którego nie przewidywano. Działania te koncentrowały się głównie na ułatwieniu działalności i wzmocnieniu kompetencji Straży Granicznej.

Plan ZK MSWiA był sporządzony nierzetelnie. Określona w nim procedura SPO-9 dotycząca działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej była niekompletna, gdyż ograniczała się jedynie do działań w stosunku do cudzoziemców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym w trybie określonym przepisami prawa. Mimo doświadczeń niektórych krajów UE z problemem masowej nielegalnej migracji, Minister nie podjął działań zmierzających do opracowania procedur także po wystąpieniu takiego zjawiska.

W konsekwencji, nie podjął także działań zmierzających do zaktualizowania KPZK o zagrożenie masowej nielegalnej migracji na terytorium RP. Skutkiem tego system zarządzania kryzysowego był nieprzydatny do podjęcia adekwatnych działań w sytuacji kryzysowej.

Minister w ramach przebiegu działań procedury SPO-9 z Planu ZK MSWiA lub KPZK, odpowiedzialny był w szczególności za przygotowanie oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania mu. Najwyższej Izbie Kontroli nie

przedstawiono dokumentów potwierdzających realizację tych zadań przez Ministra w okresie objętym kontrolą. Minister nie zwołał również żadnego posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w MSWiA, którego przedmiotem byłby kryzys migracyjny na wschodniej granicy RP.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Minister skierował do Rady Ministrów wnioski o prowadzenie prac nad uchwałą o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego w trybie odrębnym, tj. z pominięciem działań ujętych w SPO-6, określającej tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego. We wniosku nie wykazano jednoznacznie wystąpienia sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, która nie może być usunięta poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Przedstawione do kontroli dane również tego nie potwierdzają. Rada Ministrów jako organ nadrzędny nad Ministrem SWiA, podjęła decyzję o podjęciu prac nad projektem uchwały w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego w tzw. „trybie odrębnym”, tj. z pominięciem trybu wynikającego z SPO-6, o co zwrócił się Minister.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zaangażowanie Kierownictwa Ministerstwa w kontaktach międzynarodowych związanych z sytuacją na polsko-białoruskim odcinku granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Na podkreślenie zasługuje intensywna współpraca z przedstawicielami Litwy, koordynacja współpracy międzynarodowej w trakcie spotkań z przedstawicielami UE oraz udział w spotkaniach punktów kontaktowych.

IV. Uwaga i wnioski

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

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nieaktualność projektu „*Polityki migracyjnej Polski - kierunki działań 2021-2022*” oraz potrzebę wprowadzenia zmian odzwierciedlających nowe zjawiska związane z masowym napływem cudzoziemców w sytuacji podjęcia prac nad nowym projektem Polityki migracyjnej Polski.

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do aktualizacji planu zarządzania kryzysowego dla działów administracji, którymi kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, obejmującego całą granicę państwową stanowiącą granicę zewnętrzną UE i uwzględniającego procedury na wypadek sytuacji kryzysowej polegającej na masowej nielegalnej migracji cudzoziemców na terytorium RP.
2. Podjęcie działań zmierzających do zdefiniowania zagrożenia i odpowiadającej mu procedury postępowania dotyczącego masowej nielegalnej migracji w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego oraz realizacji wszystkich zadań będących elementem zarządzania kryzysowego ujętych w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zgodnie z opracowanym dokumentem planistycznym w przypadku wystąpienia tego zagrożenia.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

do Prezesa NIK. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach niepodjęcia działań w tym zakresie.

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

Warszawa, 05.04.2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/