



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LRZ.411.005.03.2021

Pan
Jarosław Szajner
Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
ul. Koszykowa 16
00-564 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd do Spraw Cudzoziemców, ul. Koszykowa 16, 00-564 Warszawa (dalej UdSC lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Szajner, Szef UdSC od 1 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Rafał Rogala, Szef UdSC, od 1 sierpnia 2007 r. do 11 lipca 2019 r., Arkadiusz Szymański, Dyrektor Generalny UdSC, od 12 do 31 lipca 2019 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie UdSC pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do działań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP). 2. Realizacja przez Szefa UdSC zadań związanych z postępowaniem wobec masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP. 3. Zapewnienie przez Szefa UdSC prawidłowego wykonywania zadań przez podległe ośrodki dla cudzoziemców, w tym w sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2021. Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również dowody sporządzone przed lub po tym okresie, dotyczące zagadnień objętych kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Roman Tadla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/133/2021 z 17 listopada 2021 r. 2. Marek Sikora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/134/2021 z 17 listopada 2021 r. (akta kontroli: tom I str. 1-4)

¹ Na podstawie § 2 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że UdSC nie był odpowiednio przygotowany pod względem organizacyjnym, kadrowym i finansowym do właściwego wykonywania zadań w sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem⁴ cudzoziemców na terytorium RP.

W *Planie Zarządzania Kryzysowego Szefa UdSC* ujęto wyniki analizy ryzyka zagrożenia masową migracją⁵, wskazano przyczyny i skutki z niego wynikające. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że przygotowany przez Szefa UdSC plan zarządzania kryzysowego nie uwzględniał – jak nakazuje ustawa o zarządzaniu kryzysowym – szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków. Jedynie w sposób ogólny określono w nim przedsięwzięcia do realizacji, w trzech wariantach planistycznych, w zakresie recepcji cudzoziemców, ich zakwaterowania, wyżywienia, transportu, opieki medycznej oraz kadr niezbędnych do ich realizacji. Urząd nie miał *oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania zagrożeniom* wynikającym z sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców, które powinny być opracowane w ramach Standardowej Procedury Operacyjnej-9⁶, obejmującej działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, stanowiącej element *Krajowego planu zarządzania kryzysowego* (dalej *Krajowy plan ZK*).

Szef Urzędu jako organ odpowiedzialny za sprawy związane z wjazdem, pobytem i wyjazdem cudzoziemców⁷, nie był przygotowany na zakwaterowanie i utrzymanie cudzoziemców w przypadku ich masowego napływu do Polski, za jaki przyjął napływ 3000 cudzoziemców średniomiesięcznie. Wystąpienie takiego napływu cudzoziemców spowodowałoby, że miejsca zapewnione w ośrodkach UdSC oraz w dodatkowo wytypowanych obiektach, zostałyby wykorzystane w ciągu niespełna jednego miesiąca. SPO-9 zakładała, że w pierwszej kolejności wykorzystane będą ośrodki administrowane i pozyskane w ramach działań własnych Szefa Urzędu, a następnie ośrodki wytypowane i przygotowane przez wojewodów.

Zawarte przez UdSC umowy w zakresie kompleksowej opieki medycznej dla cudzoziemców i usług tłumaczeń zabezpieczały bieżące potrzeby Urzędu, jednak nie byłyby wystarczające do świadczenia tych usług w przypadku masowego napływu cudzoziemców. W treści umów nie zawarto zapisów o możliwości rozszerzenia świadczonych usług w przypadku wystąpienia masowego napływu cudzoziemców.

Dla cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony na terytorium RP, w latach 2019 – 2021, Urząd zapewnił pobyt w ośrodkach własnych oraz prowadzonych przez podmioty zewnętrzne na jego zlecenie. UdSC utrzymał zdolność do zakwaterowania cudzoziemców po przekazaniu w lipcu i sierpniu 2021 r. 349 miejsc na potrzeby Straży Granicznej (SG)⁸, uwzględniając napływ cudzoziemców nieprzekraczający skali określonej przez Urząd jako masowa. Szef UdSC rzetelnie

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

⁴ 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.

⁵ Art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.).

⁶ Dalej: SPO-9.

⁷ Art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, ze zm.).

⁸ Na podstawie Porozumień zawartych między Urzędem, reprezentowanym przez Dyrektora Generalnego UdSC a Komendantami Oddziałów Straży Granicznej w Białymstoku i w Chełmie.

nadzorował zakwaterowanie cudzoziemców w ośrodkach własnych i prowadzonych przez podmioty zewnętrzne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli UdSC nie był odpowiednio przygotowany pod względem kadrowym do wykonywania ustawowych zadań w sytuacji masowego napływu cudzoziemców. W latach 2019 – 2021 stan zatrudnienia w Urzędzie był nieadekwatny do skali realizowanych zadań. Niskie stawki wynagrodzeń oraz duże obciążenie zadaniami były powodem znacznej fluktuacji kadr.

W celu złagodzenia problemów kadrowych wykonywanie czynności niewymagających przygotowania merytorycznego powierzane było osobom spoza Urzędu, na podstawie umów zleceń, niezgodnie z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*, przygotowanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Średni czas rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w latach 2019 – 2020 był długi i wynosił, w zależności od rodzaju udzielanej ochrony, od 216 do 308 dni, podczas gdy załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej winno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Główną przyczyną takiego stanu były braki kadrowe w UdSC.

Kwoty planowanych wydatków, ustalone dla UdSC w ustawach budżetowych na lata 2019 – 2021, były niewystarczające dla realizacji zadań, a podejmowane przez Szefa Urzędu działania w celu zwiększenia planu wydatków w ograniczonym stopniu poprawiały sytuację finansową UdSC. Ze względu na zaplanowanie środków na realizację świadczeń dla uprawnionych cudzoziemców w niewystarczającej wysokości wystąpiły opóźnienia w wypłatach części świadczeń należnych cudzoziemcom, w łącznej kwocie 1 466 685 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Szef UdSC jest, m.in., organem: pierwszej instancji w sprawach udzielenia cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP oraz w sprawach pozbawienia statusu uchodźcy lub pozbawienia ochrony uzupełniającej; właściwym w sprawach udzielenia azylu; właściwym w sprawach zapewnienia pomocy socjalnej i opieki medycznej cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej; wyższego stopnia w stosunku do wojewodów w sprawach uregulowanych w ustawie z 13 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach*¹⁰ oraz w ustawie z 14 lipca 2006 r. o *wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*¹¹; wyższego stopnia w stosunku do komendantów placówek SG i komendantów oddziałów SG w sprawach zobowiązania do powrotu oraz w sprawach pokrewnych¹².

⁹ 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.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1697.

¹² Przedłużenie terminu dobrowolnego powrotu; cofnięcie zakazu ponownego wjazdu; wydanie lub wymiana karty pobytu cudzoziemcowi, któremu udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych; wydanie lub wymiana dokumentu „zgoda na

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że zakres jego kompetencji jest wystarczający do realizacji zadań w sytuacji masowego napływu cudzoziemców.

(akta kontroli: tom I str. 11-18)

1.2. W 2019 r. przeciętne zatrudnienie w UdSC, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wynosiło 391,47 (345,90 według metodologii sporządzania sprawozdań Rb-70¹³); w 2020 r. – 406,35 (373,54), w 2021 r. (do 30 września) – 433,48 (393,95).

W 2019 r. poziom fluktuacji kadr – obliczony jako stosunek liczby pracowników, którzy zakończyli pracę, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, do przeciętnego zatrudnienia – wynosił 14,4%; w 2020 r. – 14,2%; w 2021 r. (do końca września) – 9,5%. Poziom fluktuacji pracowników w 2019 r. niezajmujących stanowisk kierowniczych w Urzędzie, obliczony według tych zasad¹⁴, wynosił 16,2%, w 2020 r. – 14,6%, w 2021 r. (do 30 września) – 9,3%.

W 2019 r. nastąpiło 11 zmian na stanowiskach naczelników wydziałów i ich zastępców (38% przeciętnego zatrudnienia na tych stanowiskach), w 2020 r. – sześć zmian (19,7%), do końca września 2021 r. – 10 zmian (75%).

W 2019 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, przypadające na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie, wynosiło 6007,62 zł, w 2020 r. – 5955,02 zł, a w trzech pierwszych kwartałach 2021 r. – 5776,03 zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia pracowników, którzy nie zajmowali stanowisk kierowniczych wynosiły – odpowiednio – 5384,40 zł; 5250,84 zł; 5148,05 zł. Stawki wynagrodzenia brutto, oferowane w naborach na stanowiska pracy w departamentach merytorycznych UdSC, bez uwzględnienia dodatków za wysługę lat, wynosiły:

- minimalne – 2875 zł w naborach przeprowadzonych w 2019 r. na stanowiska referendarzy oraz na stanowiska podreferendarzy;
- maksymalne – od 4064 zł na stanowisko specjalisty do 4470 zł na stanowisko głównego specjalisty, w naborze przeprowadzonym w 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 26-66; tom II str. 274-288)

Szef UdSC wyjaśnił m.in., iż prowadzone analizy wykazały, że przyczyną dużej fluktuacji zatrudnienia w Urzędzie były niskie zarobki, niekonkurencyjne w stosunku do wynagrodzeń oferowanych w innych organach administracji rządowej, samorządowej, a także na rynku prywatnym. Wynagrodzenia 151 spośród wszystkich 446 zatrudnionych mieściły się pomiędzy 3 000 zł a 4 000 zł. Zdaniem Szefa UdSC, różnica w wynagrodzeniach jednostek grupy MSWiA (w 2020 r. przeciętne wynagrodzenie w UdSC było o 1247 zł niższe od przeciętnego wynagrodzenia w MSWiA) była istotna w sytuacjach przeniesień pracowników Urzędu do tego ministerstwa. Niskie wynagrodzenia oferowane w naborach na stanowiska pracy w UdSC nierzadko skutkowały brakiem ofert, rezygnacjami po rozstrzygnięciach postępowań, koniecznością obniżenia wymagań stawianych kandydatom. Szef UdSC wyjaśnił, że podejmował działania w celu zatrzymania w Urzędzie najbardziej wartościowych pracowników¹⁵ oraz występował o pozyskanie środków na dodatkowe

pobyt tolerowany”; udzielenie lub cofnięcie zgody na pobyt ze względów humanitarnych; udzielenie lub cofnięcie zgody na pobyt tolerowany.

¹³ Kwartalne sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach – według metodologii sporządzania tych sprawozdań do stanu zatrudnionych nie wlicza się osób, które nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy, tj. np. osób będących na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

¹⁴ Przeciętne zatrudnienie pracowników niezajmujących stanowisk dyrektorów i naczelników oraz ich zastępców wynosiło: w 2019 r. – 346,55, w 2020 r. – 361,71, w 2021 r. (do końca września) – 399,59. W 2019 r. pracę w UdSC zakończyło 56 takich pracowników (54,25 pełnozatrudnionych), a przyjęto do pracy 43 pracowników (43 pełnozatrudnionych), w 2020 r. – pracę zakończyło 53 pracowników (50,78 pełnozatrudnionych), a przyjęto 58 pracowników (57,75 pełnozatrudnionych), w 2021 r. (do końca września) – pracę zakończyło 37 pracowników (35,95 pełnozatrudnionych), a przyjęto 56 pracowników (56 pełnozatrudnionych).

¹⁵ Negocjacje nowych warunków zatrudnienia z pracownikami wnoszącymi o rozwiązanie stosunku pracy, finansowanie lektoratów języków obcych, organizowanie szkoleń dotyczących przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu.

etaty z uwagi na fakt, iż problemem są nie tylko niskie wynagrodzenia, ale także rosnąca liczba spraw w obszarze legalizacji pobytu przy jednocześnie niedostatecznej liczbie etatów do ich obsługi.

(akta kontroli: tom I str. 11-18)

Od 2012 r. pracownikom Urzędu umożliwiono wykonywanie pracy w formie telepracy, poza siedzibą Urzędu¹⁶. W 2017 r. nastąpił wzrost liczby złożonych wniosków o świadczenie pracy w tej formie i zarazem liczby udzielonych zgód. W roku tym udzielono 26 zgód przy pięciu w 2016 r. W 2019 r. udzielono 34 zgody na telepracę, w 2020 r. – 16 zgód, w 2021 r. – 20 zgód.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego UdSC wyjaśniła m.in., że *wzrost liczby wniosków o telepracę [w latach 2017 – 2019 w porównaniu do lat poprzednich] związany był pośrednio z potrzebą rozlokowania nowozatrudnionych pracowników w obiektach UdSC, bezpośrednio z dysponowaniem przez Urząd niewystarczającą liczbą pomieszczeń biurowych adekwatnie do zasobów kadrowych w tamtych latach*¹⁷.

Z wykonywania pracy w tej formie wyłączono, między innymi, prowadzenie postępowań administracyjnych oraz sądownoadministracyjnych, związanych z koniecznością analizy akt sprawy w wersji papierowej oraz dostępem do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców.

(akta kontroli: tom I str. 19-25)

Szef Urzędu występował o środki finansowe pozwalające na zwiększenie stanu zatrudnienia w latach 2019 – 2021 odpowiednio o 32, 46 i 30 pracowników. Uzyskał je w 2019 r. – na 12 etatów i w trakcie 2020 r. – na 30 etatów.

W wyniku braków kadrowych, w latach 2019 – 2021 zawierano umowy zlecenia na wykonywanie czynności związanych z prowadzonymi postępowaniami niewymagającymi wiedzy merytorycznej. Umowy takie zawierało:

- w 2019 r. – z 91 osobami, w tym z 86 osobami trwały sześć miesięcy lub dłużej albo powtarzane były nieprzerwanie przez ten okres (23,2% przeciętnego zatrudnienia w UdSC w 2019 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych);
- w 2020 r. – z 78 osobami, w tym z 70 osobami trwały sześć miesięcy lub dłużej albo powtarzane były nieprzerwanie przez ten okres (17,2%);
- w 2021 r. – ze 144 osobami, w tym ze 114 osobami trwały sześć miesięcy lub dłużej albo powtarzane były nieprzerwanie przez ten okres (26,3%).

Zleceniobiorcy upoważnieni byli do dostępu do danych i ich przetwarzania w zbiorach danych oraz systemach teleinformatycznych administrowanych przez Szefa UdSC, w zakresie niezbędnym do wykonywania obowiązków. Podpisywali oni oświadczenie o znajomości przepisów o ochronie danych osobowych oraz zobowiązanie do zachowania w poufności przetwarzanych danych osobowych i ich zabezpieczenia w sposób stosowany w UdSC.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił m.in., że *główną przyczyną zawierania umów cywilnoprawnych, których przedmiotem była realizacja zadań UdSC, był i jest niewystarczający i nieadekwatny do liczby, rodzaju oraz złożoności realizowanych spraw, poziom zatrudnienia w Urzędzie*.

Skutkiem niewystarczającej obsady kadrowej Urzędu było zawieranie umów zleceń niezgodnie z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych*

¹⁶ Na podstawie art. 67⁵ § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.), obowiązującego od 16 października 2007 r.

¹⁷ Według stanu na 31 grudnia 2019 r., powierzchnia biurowa ogółem, we wszystkich lokalizacjach UdSC, bez uwzględnienia powierzchni w ośrodkach dla cudzoziemców, wynosiła 4 146,83 m². W okresie objętym kontrolą powierzchnia ta uległa zwiększeniu i według stanu na 31 grudnia 2020 r. oraz na 30 września 2021 r. wynosiła 4 729,03 m².

w jednostkach administracji rządowej, przygotowanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Rekomendacje dopuszczają zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników, w wyjątkowych okolicznościach i w ograniczonym czasie. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru.

(akta kontroli: tom I str. 59-63, 112-150, 164-227, 254-327, 360-369)

1.3. Za prowadzenie spraw związanych z masowym napływem cudzoziemców odpowiedzialne były następujące Departamenty UdSC: Postępowań Uchodźczych, Legalizacji Pobytu, Kontroli i Bezpieczeństwa Migracyjnego, Pomocy Socjalnej. W latach objętych kontrolą – w porównaniu do 2018 r. – wzrosła liczba spraw wpływających do Departamentu Legalizacji Pobytu. W 2018 r. wpłynęło – 19 749 spraw, w 2019 r. – 26 497, w 2020 r. – 30 636, do końca września 2021 r. – 30 228. Pomimo zwiększenia zatrudnienia w tym departamencie¹⁸ zwiększała się liczba spraw przypadających średniomiesięcznie na jednego pełnozatrudnionego (w 2018 r. – 21 spraw, w 2019 r. i 2020 r. – 27 spraw, do końca września 2021 r. – 36 spraw). Zwiększyła się także liczba spraw rozpatrywanych przez Departament Pomocy Socjalnej (DPS) oraz średniomiesięczna liczba spraw na jednego pełnozatrudnionego¹⁹.

(akta kontroli: tom I str. 67-69)

Prowadzeniem spraw o przyznanie ochrony międzynarodowej zajmowało się: według stanu na koniec 2019 r. – 26 pracowników Departamentu Postępowań Uchodźczych, na koniec 2020 r. – 25, na koniec 2021 r. – 29. W celu wsparcia realizacji zadań przez pracowników merytorycznych Urzędu i zredukowania wzrastającego obciążenia pracą, przy jednoczesnym braku pełnej realizacji wniosków Szefa UdSC o zwiększenie zatrudnienia, zawierane były umowy zlecenia na wykonywanie czynności związanych z prowadzonymi postępowaniami, niewymagających wiedzy merytorycznej. W 2019 r., w różnych okresach, wykonywanie tych czynności, w związku z postępowaniami o przyznanie ochrony międzynarodowej, zlecono trzem osobom, w 2020 r. – dwóm, w 2021 r. – 17. Szef UdSC wyjaśnił, że *powierzenie prowadzenia tych spraw osobom zatrudnionym na podstawie umowy zlecenia wynikało z faktu, że UdSC nie dysponował etatami pozwalającymi na powierzenie prowadzenia spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę. Praktyka ta była spowodowana tym, że zasoby kadrowe i finansowe Urzędu były nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw, co zresztą przyznały NIK²⁰ oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji²¹.*

¹⁸ W 2018 r. średnioroczne zatrudnienie w Departamencie Legalizacji Pobytu, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło 79,83; w 2019 r. – 82,22; w 2020 r. – 96,30; w 2021 r. (do końca września) – 94,04.

¹⁹ W 2018 r. średnioroczne zatrudnienie w Departamencie Pomocy Socjalnej, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło 112,65; w 2019 r. – 104,65; w 2020 r. – 99,90; w 2021 r. (do końca września) – 98,72.

²⁰ W wystąpieniu pokontrolnym P/18/105 – Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców z 26 lutego 2019 r., w ocenie ogólnej stwierdzono m.in. „W latach 2014-2018 zasoby kadrowe i finansowe Urzędu były nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw. Średnia liczba spraw przypadających na jednego pracownika merytorycznego w trzech podstawowych komórkach organizacyjnych realizujących główne zadania Urzędu corocznie wzrastała i znacznie przekraczała możliwości ich obsługi”. Sformułował także następujący wniosek: „Zintensyfikowanie działań w celu uzyskania wzmocnienia kadrowego pozwalającego na rzetelną realizację ustawowych zadań Szefa Urzędu jako organu I i II instancji”.

²¹ W wystąpieniu pokontrolnym „Realizacja zadań z zakresu udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP z 21 lutego 2019 r. stwierdzono m. in. „Pozytywnie oceniono działania jednostki kontrolowanej w zakresie przygotowania pracowników do realizacji zadań merytorycznych oraz działania zmierzające do uzupełnienia stanu zatrudnienia w celu zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji zadań. Biorąc jednak pod uwagę nadal duże obciążenie pracowników liczbą prowadzonych postępowań, w tym zaangażowanie w inne dodatkowe działania UdSC, a także skale skomplikowania przedmiotowych postępowań administracyjnych, należy stwierdzić, że pomimo podejmowanych przez Urząd działań usprawniających, obsada kadrowa Departamentu Postępowań Uchodźczych nie zapewniła w pełni terminowego załatwiania spraw”. Minister zlecił ponadto: „kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia niezbędnej do realizacji zadań struktury etatowej DPU”.

Szczegółowy opis powierzania zadań na podstawie umów zleceń zamieszczono w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli: tom I str. 59-63; tom III str. 24-41; tom IV str. 374-383)

1.4. W latach 2019 – 2021, UdSC uczestniczył w dwóch ćwiczeniach, które obejmowały działania związane z napływem cudzoziemców na terytorium RP:

- w maju 2019 r. – w ćwiczeniach zarządzania kryzysowego CMX 19, obejmujących realizację zadań wynikających z *Planu zarządzania kryzysowego Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców* (dalej *Plan ZK Szefa UdSC*) przy założeniu napływu cudzoziemców w liczbie uzasadniającej realizację określonego w tym planie pierwszego wariantu planistycznego – wariantu A,
- w czerwcu 2021 r. – w ćwiczeniach pod kryptonimem Dragon-21, w ramach których zadaniem UdSC była organizacja i zapewnienie funkcjonowania tymczasowego obozowiska dla cudzoziemców, w związku z ich masowym napływem.

(akta kontroli: tom I str. 70-104)

1.5. Planowane oraz wykonane wydatki budżetowe UdSC wynosiły:

- 2019 r. – limit ustalony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej Minister SWiA) na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej – 100 225 tys. zł, plan do ustawy budżetowej – 103 583 tys. zł, plan po zmianach – 110 441,4 tys. zł, wykonane wydatki – 106 093,2 tys. zł;
- 2020 r. – ustalony limit – 92 682 tys. zł, plan do ustawy budżetowej – 93 421 tys. zł, plan po zmianach – 120 089,9 tys. zł, wykonane wydatki – 118 341,7 tys. zł;
- 2021 r. – ustalony limit – 92 835 tys. zł, plan do ustawy budżetowej – 98 023 tys. zł, plan po zmianach (na 30 września) – 140 532,8 tys. zł, wykonane wydatki (do 30 września) – 85 040,6 tys. zł.

Szef UdSC występował do Ministra SWiA o zwiększenia ustalonych dla Urzędu planów wydatków, w celu prawidłowego wykonywania zadań:

- planu na 2019 r. – o 7255 tys. zł ponad limit ustalony przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej²² (w planie do ustawy budżetowej uwzględniono wnioski na łączną kwotę 1800 tys. zł²³) oraz w trakcie roku budżetowego o 136 tys. zł (wniosek uwzględniono);
- planu na 2020 r. – o 15 113 tys. zł ponad ustalony limit²⁴ (w planie do ustawy budżetowej wniosków nie uwzględniono²⁵) oraz w trakcie roku budżetowego o 4225 tys. zł (na wnioski Szefa UdSC dokonano zwiększeń łącznie o 2070 tys. zł²⁶);

²² W tym: o 2100 tys. zł z przeznaczeniem na zatrudnienie 32 nowych pracowników, 4655 tys. zł na zadania inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, 500 tys. zł na usługi informatyczne (pismo BF.WF.311.7.2018/AA z 6 lipca 2018 r.).

²³ Uwzględniono wnioski Szefa UdSC o przyznanie 800 tys. zł na sfinansowanie 12 etatów niezbędnych do realizacji spraw z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców oraz 1000 tys. zł na zakupy inwestycyjne związane z modernizacją i rozbudową systemu „Pobyt”. Ponadto plan do ustawy budżetowej zwiększono o 1542 tys. zł z przeznaczeniem na: wydatki bieżące związane z modernizacją i rozbudową systemu „Pobyt” (1000 tys. zł), dodatki dla służby cywilnej (14 tys. zł), podwyżki uposażeń funkcjonariuszy (16 tys. zł) oraz nieuwzględnione w limicie wydatków współfinansowanie i finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (528 tys. zł).

²⁴ W tym: o 4113 tys. zł na zatrudnienie 46 nowych pracowników, 6000 tys. zł na wydatki związane z pomocą społeczną dla cudzoziemców, 4000 tys. zł na zakupy inwestycyjne (pismo BF.WF.311.3.2019/AM. z 24 lipca 2019 r.); 1000 tys. zł w celu umożliwienia realizacji zadań wynikających z umowy pomiędzy Rządem RP a Rządem Stanów Zjednoczonych w sprawie współpracy w zakresie bezpieczeństwa granic i migracji (pismo BF.WF.311.3.2019/AM z 31 lipca 2019 r.).

²⁵ Plan wydatków do kwot z ustawy budżetowej zwiększono o nie wnioskowane przez Szefa UdSC 739 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń związane z realizacją zadań w ramach Programu Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), nieuwzględnione we wstępnym limicie wydatków. Środki z rezerwy celowej na zwiększenie zatrudnienia o 30 etatów zostały przyznane od 1 września 2020 r.

²⁶ Szef UdSC wnioskował o zwiększenie planu wydatków na: kontynuację umów cywilnoprawnych zawartych w celu realizacji zadań z zakresu obsługi cudzoziemców – o 1440 tys. zł (plan zwiększono o 720 tys. zł) oraz o 472 tys. zł (nie zwiększono planu); sfinansowanie kosztów postępowań sądowych – o 300 tys. zł (plan zwiększono o 150 tys. zł); wydatki bieżące planowane w § 4000 – o 1296 tys. zł (plan zwiększono o 550 tys. zł); zakupy inwestycyjne – o 567 tys. zł (plan zwiększono o 500 tys. zł); wypłatę wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej – o 150 tys. zł (plan zwiększono).

- planu na 2021 r. – o 10 797 tys. zł ponad ustalony limit²⁷ (w planie do ustawy budżetowej uwzględniono wnioski na łączną kwotę 5260 tys. zł²⁸) oraz w trakcie roku budżetowego o 33 235 tys. zł (na wnioski Szefa UdSC dokonano zwiększeń o 33 010 tys. zł²⁹).

Niezrealizowane potrzeby Urzędu³⁰ wynosiły: w 2019 r. – 3897 tys. zł (co stanowiło 3,8% środków na wydatki otrzymanych w planie do kwot z ustawy budżetowej i w ramach zwiększeń planu dokonanych na wnioski Szefa UdSC złożone w trakcie roku budżetowego oraz 3,5% kwoty wydatków określonej w planie po zmianach), w 2020 r. – 17 268 tys. zł (odpowiednio 18,2% oraz 14,4%), w pierwszych trzech kwartałach 2021 r. – 5834 tys. zł (odpowiednio 4,5% oraz 4,2%).

Szef UdSC wyjaśnił, że skutkiem braku lub niepełnej realizacji wniosków o przyznanie środków na zwiększenie zatrudnienia był, w przypadku Departamentu Legalizacji Pobytu, brak możliwości efektywnej realizacji bieżących zadań oraz nadrobienia zaległości z lat poprzednich. Wyjaśnił też, że w 2020 r. w wyniku przeniesień w planie finansowym UdSC, plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe zwiększono o 225 tys. zł, a plan wydatków w celu sfinansowania kosztów postępowania sądowego o 276 tys. zł. Przy ograniczonych środkach na zadania inwestycyjne nie zrealizowano niektórych niezbędnych zakupów, w tym wymiany wyeksploatowanych komputerów. Szef UdSC podał, że brak środków uniemożliwił zakup wsparcia technicznego, przez producenta sprzętu teleinformatycznego, na korzystniejszy finansowo okres trzech lat, a usługę kupowano na jeden rok.

(akta kontroli: tom I str. 105-339)

Plan i realizacja wydatków na pomoc dla cudzoziemców były następujące:

- w 2019 r. – plan po zmianach – 64 711 533 zł, wykonanie – 62 320 733,98 zł;
- w 2020 r. – plan po zmianach – 58 110 252 zł; wykonanie – 57 833 409,44 zł;
- w 2021 r. – plan po zmianach na koniec września 2021 r. – 93 488 385,78 zł, wydatki wykonane do końca września 2021 r. – 52 774 766,12 zł.

W okresie od marca 2020 r. do października 2021 r., na świadczenia pomocy pieniężnej dla cudzoziemców, określone w rozporządzeniu Ministra SWiA z 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej³¹, na rachunek Poczty Polskiej SA przekazano 32 619 775,38 zł, z czego 1 466 685 zł po terminach wypłaty świadczeń określonych w tym rozporządzeniu.

(akta kontroli: tom I str. 130-154, 209-231, 307-331, 340-356)

²⁷ W tym o: 2037 tys. zł na zatrudnienie 30 nowych pracowników w służbie cywilnej; 2480 tys. zł na świadczenia socjalne dla cudzoziemców, 3500 tys. zł na ich zakwaterowanie, 2780 tys. zł na sprawowanie dla nich opieki medycznej (Pismo BF.WF.311.1.2020/AM z 4 sierpnia 2020 r., w którym Szef UdSC wskazał, że pomimo informacji Ministra SWiA o zwiększeniu limitu zatrudnienia o 30 etatów członków korpusu służby cywilnej – od 1 kwietnia 2020 r. – i sfinansowaniu tego zwiększenia środkami z pozycji 44 rezerw celowych budżetu państwa, do dnia wysłania pisma środki te nie zostały uruchomione).

²⁸ W planie do ustawy budżetowej częściowo uwzględniono wniosek Szefa UdSC o przyznanie dodatkowych środków na pomoc dla cudzoziemców (przynano 5260 tys. zł). Oprócz tego plan wydatków zwiększono o 757 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń związane z realizacją zadań w ramach Programu Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, a zmniejszono o 829 tys. zł przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w związku z likwidacją funduszu nagród.

²⁹ Szef UdSC wnioskował o zwiększenie planu wydatków na: zakupy inwestycyjne w celu wprowadzenia zmian w systemach informatycznych i zapewnienie prawidłowego funkcjonowania infrastruktury teleinformatycznej – łącznie o 675 tys. zł (plan zwiększono o 450 tys. zł); pomoc dla cudzoziemców – w dniu 1 lipca 2021 r. o 4305 tys. zł²⁹ (planu nie zwiększono) oraz w dniu 14 września 2021 r. o 29 425 tys. zł²⁹ (plan zwiększono); kontynuację umów cywilnoprawnych zawartych w celu realizacji zadań z zakresu obsługi cudzoziemców – o 1000 tys. zł (plan zwiększono); wydatki bieżące planowane w § 4000 – o 1635 tys. zł (plan zwiększono); sfinansowanie kosztów postępowań sądowych – o 500 tys. zł (plan zwiększono).

³⁰ Różnica pomiędzy kwotami stanowiącymi sumy wydatków określonych w planach ustalonych do kwot wynikających z ustaw budżetowych i zwiększeń planów dokonanych na wnioski Szefa UdSC składane w trakcie poszczególnych lat budżetowych, a kwotami stanowiącymi sumy limitów ustalonych dla UdSC na etapie opracowywania projektów ustaw budżetowych, zgłaszanych przez Szefa UdSC dodatkowych potrzeb w stosunku do przydzielonych limitów oraz potrzeb zgłaszanych we wnioskach o zwiększenie planów, składanych w trakcie poszczególnych lat budżetowych.

³¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 311.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zaplanowanie środków na wypłaty świadczeń pieniężnych należnym cudzoziemcom w niewystarczającej wysokości, powodujące nieterminowe wypłaty tych świadczeń w łącznej wysokości 1 466 685 zł.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, do 15 dnia każdego miesiąca, za dany miesiąc, wypłacana jest pomoc pieniężna na zakup środków higieny osobistej; ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie, związany z pobytem w ośrodku; świadczenia pieniężne na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP. Do 15 dnia każdego miesiąca, za miesiąc poprzedni, wypłacane jest kieszonkowe. Jednorazowa pomoc pieniężna na zakup odzieży i obuwia, związanych z pobytem w ośrodku, wypłacana jest do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym cudzoziemca przyjęto do ośrodka.

Pięć dni po terminie wypłaty określonej w tym rozporządzeniu, tj. w dniu 20 września 2021 r. Urząd przekazał na rachunek Poczty Polskiej SA środki na wypłatę pieniężnych świadczeń prywatnych na pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP, przysługujących 2326 cudzoziemcom za wrzesień 2021 r., w łącznej wysokości 1 429 575 zł.

Szef UdSC wyjaśnił, że środki na świadczenia realizowane poza ośrodkiem nie zostały wypłacone w ustawowym terminie z uwagi na oczekiwanie na uruchomienie rezerwy ogólnej. W związku z dużym napływem cudzoziemców i zainteresowaniem tą formą pomocy, na początku sierpnia 2021 r. przygotowano wniosek o zmianę planu budżetowego w zakresie zwiększenia paragrafu 302, z uwagi na wyczerpanie środków na wypłaty począwszy od września 2021 r.

W dniu 23 listopada 2020 r., tj. osiem dni po terminie przekazano środki na wypłatę:

- ekwiwalentu pieniężnego w zamian za wyżywienie, przysługującego 94 cudzoziemcom w ośrodkach w Bezwoli i Lininie, za listopad 2020 r., w łącznej wysokości 25 380 zł;
- pomocy pieniężnej na zakup środków higieny osobistej, przysługującej 150 cudzoziemcom w ww. ośrodkach za listopad 2020 r., w łącznej wysokości 3000 zł;
- kieszonkowego, przysługującego 155 cudzoziemcom w ww. ośrodkach, za październik 2020 r., w łącznej wysokości 7750 zł;
- pomocy pieniężnej na zakup odzieży i obuwia dla siedmiu cudzoziemców w ośrodku w Lininie, po przeprowadzeniu ponownej procedury w październiku 2020 r., w łącznej wysokości 980 zł.

Szef UdSC wyjaśnił, że świadczenia te nie zostały wypłacone terminowo z uwagi na zaplanowanie środków na realizację świadczeń dla uprawnionych cudzoziemców w niewystarczającej wysokości. Zwiększone zapotrzebowanie wynikało ze zwiększonej liczby cudzoziemców w tym okresie. Świadczenia zostały wypłacone po zmianie planu obowiązującego od 23 listopada 2020 r. Cudzoziemców poinformowano o opóźnieniu w wypłacie należności.

(akta kontroli: tom I str. 340-359)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stan zatrudnienia w Urzędzie nie był adekwatny do skali zadań UdSC, w szczególności obsługi wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dodatkowo realizację zadań utrudniała znaczna fluktuacja kadr.

Szef UdSC podejmował działania w celu zwiększenia zatrudnienia w Urzędzie, które jedynie częściowo zaspokoiły występujące potrzeby. Zatrudnienie dodatkowych

pracowników nie doprowadziło do stanu pozwalającego na właściwą realizację zadań przez Urząd. W tej sytuacji Szef Urzędu powierzał wykonywanie niektórych czynności osobom zatrudnionym na podstawie umów zleceń. Umowy zlecenia zawierane były wbrew rekomendacjom przygotowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Według rekomendacji zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania takich umów nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru. Zdaniem NIK, za niewystarczający stan zatrudnienia w UdSC nie odpowiada Szef Urzędu, którego wnioski nie zostały w pełni uwzględnione.

Uregulowania wewnętrzne Urzędu szczegółowo określały kompetencje i podział zadań poszczególnych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z napływem cudzoziemców.

Środki finansowe, którymi dysponował Urząd w poszczególnych latach, były niższe od potrzeb zgłaszanych w trakcie roku i na etapie planowania wydatków budżetowych. Potrzeby, na które Urząd nie otrzymał finansowania, stanowiły odpowiednio 3,5% i 14,4% planu wydatków po zmianach w latach 2019 i 2020 oraz 4,1% planu wydatków na koniec trzeciego kwartału 2021 r.

W ocenie NIK, zbyt małe w stosunku do potrzeb środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie Urzędu miały negatywny wpływ na realizację zadań. Istotną przyczyną niewystarczających środków były niskie limity wydatków ustalane w ramach planowania budżetu. Zmiany planów finansowych w trakcie roku, dokonywane na wniosek Szefa Urzędu, nie zaspokoili wszystkich zgłaszanych potrzeb.

Urząd realizował wypłaty świadczeń dla cudzoziemców zgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia opóźnienia wypłat świadczeń cudzoziemcom w łącznej kwocie 1 466 685 zł, co stanowiło 4,5 % wypłaconych kwot w okresie marzec 2020 r. – październik 2021 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 12 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³², w Urzędzie opracowano *Plan ZK Szefa UdSC*. Uwzględniono w nim zagadnienia związane z zagrożeniem wynikającym z nielegalnej masowej migracji. Stosownie do siatki bezpieczeństwa określonej w planie zarządzania kryzysowego Ministerstwa SWiA, Szefowi UdSC przypisana została rola podmiotu wiodącego w realizacji trzeciej i czwartej fazy zarządzania kryzysowego w związku z tym zagrożeniem (fazy reagowania i odbudowy) oraz podmiotu współpracującego w realizacji pierwszej i drugiej fazy (fazy zapobiegania i przygotowania). *Plan ZK Szefa UdSC* zawierał elementy wymagane ustawą o zarządzaniu kryzysowym, z tym, że sposoby i środki reagowania na zagrożenia związane z masową migracją oraz ograniczania i likwidacji ich skutków, nie zostały określone szczegółowo – jak stanowi ustawa o zarządzaniu kryzysowym. W sposób ogólny przedstawiono w nim przedsięwzięcia do zrealizowania w związku z napływem cudzoziemców, przy założeniu trzech wariantów planistycznych: wariantu A – napływ

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 261.

cudzoziemców do 600 osób w miesiącu (umiarkowany), wariantu B – napływ od 600 do 3000 osób w miesiącu (znaczący), wariantu C – napływ powyżej 3000 osób w miesiącu (kryzysowy). Nie wskazano sposobu realizacji przedsięwzięć i nie określono szczegółowego podziału zadań, niezbędnych sił i środków oraz trybu ich uruchamiania. Na przykład nie skonkretyzowano w nim przedsięwzięć dotyczących organizacji transferu cudzoziemców z placówek SG do punktów recepcyjnych, a następnie do ośrodków pobytowych. W wariantcie C *Plan ZK Szefa UdSC* w zakresie organizacji transportu zawierał jedynie następujące zapisy:

- *Zorganizowanie przewozu cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP z placówek SG bezpośrednio do centralnych punktów recepcyjnych (Podkowa Leśna – Dębak, Biała Podlaska oraz w razie potrzeby w nowoutworzonych punktach recepcji w innych lokalizacjach) i/lub do ośrodków dla cudzoziemców odbywa się w oparciu o środki transportu Policji i MON. Straż Graniczna zapewnia transport wyłącznie dla cudzoziemców, należących do grupy specjalnej troski, o których mowa w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (art. 30 ust. 1 pkt 8),*
- *Szef Urzędu organizuje przewóz grup cudzoziemców, z centralnych punktów recepcyjnych (Podkowa Leśna – Dębak, Biała Podlaska) do ośrodków funkcjonujących na terenie kraju i dodatkowo wytypowanych obiektów, własnymi środkami transportu UdSC, lub zleci przewóz podmiotom zewnętrznym,*
- *Przewóz osób rannych organizuje Szef Urzędu z podmiotem zapewniającym opiekę medyczną dla cudzoziemców.*

Zapisy te zostały przeniesione wprost z treści punktu 16 procedury SPO-9 – ujętej w *Krajowym planie ZK* z 2017 r.

Szef UdSC podał, że transport cudzoziemców realizowany jest przez Urząd z wykorzystaniem trzech autobusów (50 miejsc) oraz czterech busów (34 miejsca).

W *Planie ZK Szefa UdSC* uwzględniono organizację monitoringu zagrożeń oraz organizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. W ramach monitoringu zagrożeń, Departament Postępowań Uchodźczych został wyznaczony do gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji dotyczących sytuacji migracyjnej w kraju i za granicą, a DPS – informacji dotyczących stanu bezpieczeństwa obiektów UdSC (wspólnie z Biurem Dyrektora Generalnego) oraz informacji dotyczących stanu sanitarno-epidemiologicznego i sytuacji epidemiologicznej w ośrodkach dla cudzoziemców.

(akta kontroli: tom II str. 1-86, 253)

Metody działania w zakresie organizacji systemu przyjęcia cudzoziemców przedstawiono także w *Procedurze dotyczącej planu działania Departamentu Pomocy Socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski*³³. Przedstawione w niej zasady postępowania uzależnione były od liczby napływających cudzoziemców, zgodnie z przedziałami podanymi w *Planie ZK Szefa UdSC*: do 20 osób dziennie, od 20 do 100 osób dziennie, powyżej 100 osób dziennie. Tak jak w przypadku *Planu ZK Szefa UdSC* nie skonkretyzowano w niej poszczególnych przedsięwzięć dotyczących organizacji centralnych punktów recepcyjnych i ośrodków pobytowych oraz transferu cudzoziemców z placówek SG do punktów recepcyjnych, a następnie do ośrodków pobytowych.

(akta kontroli: tom II str. 87-242)

2.2. Według SPO-9, zawartej w *Krajowym planie ZK*, Szef UdSC jest jednym z wykonawców³⁴ zadania, polegającego na przygotowaniu *oceny sytuacji, analizy*

³³ Procedura opracowana w grudniu 2019 r. i w kwietniu 2021 r., dalej: *Procedura DPS*

³⁴ Wspólnie z Komendantem Głównym SG, we współpracy z kierującym komórką organizacyjną właściwą w sprawach nadzoru nad działalnością Szefa UdSC oraz SG, a także z Zastępcą Dyrektora RCB, kierującym Biurem Analiz i Reagowania.

zagrożenia i możliwości przeciwdziałania, a odpowiedzialnym za jego realizację jest minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz minister właściwy do spraw administracji, we współpracy z Szefem UdSC i Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). W procedurze tej, Szef UdSC został także wymieniony wśród wykonawców³⁵ zadania polegającego na przekazaniu, Przewodniczącemu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK), wniosków z *oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania* i ewentualnej rekomendacji dla zwołania posiedzenia tego zespołu.

W SPO-9 zawartej w *Planie ZK Szefa UdSC*, Szef Urzędu nie uwzględnił siebie jako wykonawcy tych przedsięwzięć. W procedurze tej określono, że wykonawcami *oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania* są dwa departamenty MSWiA³⁶, a wykonawcami zadania polegającego na przekazaniu, Przewodniczącemu RZZK, wniosków z tej oceny i analizy oraz ewentualnej rekomendacji dla zwołania posiedzenia tego zespołu – Minister SWiA oraz członkowie Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa SWiA.

Szef UdSC wyjaśnił, że zmiany w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym dotyczące masowej migracji, wymuszają doprecyzowanie zadań Szefa UdSC w *Planie ZK Szefa UdSC*. Po aktualizacji tego planu, wynikającej z aktualizacji dokumentów normatywnych wyższego szczebla, w SPO-9 uwzględniony zostanie zapis wskazujący na realizację, przez Szefa UdSC, zadania w zakresie *oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania* w sytuacji masowego napływu cudzoziemców.

(akta kontroli: tom II str. 31-38, 243-259)

W latach 2019 – 2021, Szef UdSC nie uczestniczył w dokonywaniu *oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania* w sytuacji masowego napływu cudzoziemców, wynikającej bezpośrednio z SPO-9, a w związku z tym w przygotowaniu wniosków z tej analizy i oceny. Wyjaśnił, że procedura ta nie została wdrożona, zatem nie można było realizować zadań z niej wynikających. *Sytuacja kryzysowa, z jaką mamy do czynienia na granicy polsko-białoruskiej w roku 2021, a objawiająca się zastosowaniem przez stronę białorską procedury umożliwienia grupom migrantów nielegalnego przekroczenia polskiej granicy i ciągłej eskalacji tego konfliktu, nie wymaga wdrożenia SPO-9. Natomiast biorąc pod uwagę skalę problemu i jego kwalifikację do znamion wojny hybrydowej, wszelka decyzyjność w przedmiotowym zakresie przejęta została przez najwyższe organy rządowe.*

Zdaniem Szefa UdSC ocena *sytuacji, analiza zagrożenia i możliwości przeciwdziałania* w sytuacji masowego napływu cudzoziemców, realizowana była poprzez aktualizację *Karty zagrożenia: masowa migracja*, dokonywaną w ramach sporządzania raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, na potrzeby Krajowego planu ZK³⁷.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 11 grudnia 2020 r. w sprawie *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*³⁸, raport częściowy zawiera wskazanie najważniejszych zagrożeń i skutków ich wystąpienia, określenie celów strategicznych, wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia tych celów, wskazanie sił i środków niezbędnych do ich osiągnięcia, programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa państwa, określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia. Zawartość raportu jest różna od

³⁵ Wspólnie z Komendantem Głównym SG, kierownikiem komórki organizacyjnej Ministerstwa SWiA, właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego i Zastępcą Dyrektora RCB.

³⁶ Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego we współpracy z Departamentem Analiz i Polityki Migracyjnej.

³⁷ Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁸ Dz. U. poz. 2344.

wymagań oceny i analizy, o której mowa w SPO-9 zawartej w *Krajowym planie ZK*, w której uwzględnić należy rodzaj, skalę oraz przewidywany obszar, na który mogą przybyć cudzoziemcy; sposób i miejsce przekroczenia granicy; warianty postępowania w zależności od przewidywanej liczby osób; możliwości działania w celu ograniczenia skali zjawiska; rekomendacje dla RZZK.

(akta kontroli: tom II str. 31-38, 243-288)

2.3. Zgodnie z SPO-9, minister właściwy do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem kierownika komórki organizacyjnej Ministerstwa SWiA właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, ustala z Szefem UdSC wymagania – które powinny spełniać obiekty przeznaczone do przyjęcia cudzoziemców – a także szczegółowy podział zadań – które realizowaliby wojewodowie na rzecz Szefa UdSC – w celu zapewnienia wojewodom optymalnych warunków wykonania zadania polegającego na wytypowaniu przez nich obiektów z przeznaczeniem na centralne punkty recepcyjne lub ośrodki dla cudzoziemców. Uzgodnienia takie nie były dokonywane.

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że: *SPO-9 określa przebieg działań jakie należy podjąć w przypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski. W chwili obecnej, w ocenie UdSC, nie występuje ani nie wystąpiła sytuacja, którą można określić jako masowy napływ cudzoziemców do Polski, co oznacza, że SPO-9 nie została uruchomiona.*

(akta kontroli: tom II str. 243-254)

2.4. Szef UdSC nie organizował przewozu cudzoziemców wraz z Komendantem Głównym SG, ponieważ nie stwierdzono masowego napływu cudzoziemców i nie uruchomiono SPO-9.

(akta kontroli: tom II str. 255-259)

2.5. Opieka medyczna cudzoziemców ubiegających się o ochronę na terenie RP sprawowana była na podstawie dwóch umów zawartych z prywatnym podmiotem medycznym: z 30 czerwca 2015 r.³⁹ – obowiązująca od 1 lipca 2015 r. do 15 czerwca 2019 r. lub do wyczerpania kwoty 45 016 800 zł – oraz z 4 czerwca 2019 r.⁴⁰, obowiązująca od 16 czerwca 2019 r. do 15 czerwca 2023 r. lub do wyczerpania kwoty 52 128 000 zł.

W umowach określono skład personelu medycznego i czas dyżurów⁴¹ w ośrodkach dla cudzoziemców, uregulowano w nich m.in. zasady udzielania świadczeń, w tym dla cudzoziemców nieprzebywających w ośrodkach. Szef UdSC wyjaśnił, że na podstawie umów świadczenia udzielane będą w ośrodkach otwieranych w przypadku masowego napływu cudzoziemców.

³⁹ Przedmiotem umowy było świadczenie usług opieki medycznej i psychologicznej na rzecz cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (w szczególności usług podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej, leczenia szpitalnego, ratownictwa medycznego, leczenia stomatologicznego, świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej), identyfikacja osób wymagających szczególnego traktowania poprzez udział lekarza podczas badań w ramach filtra epidemiologicznego, prowadzenie programu wczesnego wykrywania, diagnostyki i kierowania na leczenie w zakresie chorób zakaźnych, prowadzenie programu opieki psychologicznej.

⁴⁰ Świadczenie opieki zdrowotnej i psychologicznej w zakresie w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń gwarantowanych na podstawie ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w ramach filtra epidemiologicznego; zapewnienie, w przypadku podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, całodobowej opieki zdrowotnej w strefie izolacyjnej budynku filtra epidemiologicznego, przez okres oczekiwania na wynik badania, a w przypadku potwierdzenia choroby zakaźnej – do czasu przekazania cudzoziemca do podmiotu leczniczego; świadczenie usług konsultacji psychologicznej dla dzieci i młodzieży; zapewnienie pobytu w specjalistycznych zakładach opieki długoterminowej cudzoziemcom wymagającym pobytu w takim zakładzie; wykonywanie badań lekarskich ogólnego stanu zdrowia osób składających wnioski o udzielenie ochrony na terytorium RP; wykonywanie badań lekarskich osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

⁴¹ W ośrodkach dla cudzoziemców oraz w Zespole Obsługi Cudzoziemców czas dyżurów zależny od liczby przebywających osób.

Przeprowadzona przez NIK analiza – dokonana przy założeniach powodujących najmniejszy stopień obciążenia finansowego⁴² – wykazała, że w przypadku masowego napływu cudzoziemców, cała kwota określona w umowie zostanie wyczerpana przed upływem 11 miesiąca obowiązywania umowy.

(akta kontroli: tom II str. 243-254, 365-425)

2.6. Usługi tłumaczeń na rzecz UdSC świadczone były na podstawie 11 umów zawartych z dwoma podmiotami, obowiązujących łącznie przez okres objęty kontrolą. Ich przedmiotem było świadczenie na terenie Polski, usług polegających na tłumaczeniach ustnych i pisemnych oraz wykonywanie korekt poredakcyjnych przetłumaczonych materiałów i przygotowanych do druku, w zakresie trzech grup językowych⁴³. W umowach przewidziano świadczenie usług tłumaczeń do wyczerpania określonych kwot. Kwoty w umowach zawartych do czerwca 2021 r. pozwalały na zlecenie przez Urząd tłumaczeń przez okres od 15 do 21 miesięcy. Od czerwca 2021 r. zawierano umowy na kwoty, które umożliwiały zlecenie tłumaczeń przez okres krótszy niż trzy miesiące.

(akta kontroli: tom II str. 243-254, 426-429)

2.7. W okresie objętym kontrolą⁴⁴, do Szefa UdSC, o udzielenie ochrony międzynarodowej, wystąpiło:

- w 2019 r. – 4096 cudzoziemców⁴⁵,
- w 2020 r. – 2803 cudzoziemców⁴⁶,
- w 2021 r. – 7704 cudzoziemców⁴⁷.

Do 31 grudnia 2021 r., na podstawie art. 33 ust. 1a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*⁴⁸, Szef UdSC pozostawił bez rozpoznania pięć wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W 2021 r., w stosunku do lat wcześniejszych, wzrosła liczba cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej – w relacji do 2019 r. o 88%, a w relacji do 2020 r. o 175%. Wzrost szczególnie uwidocznił się w II połowie 2021 r.⁴⁹ (w 2019 r. ubiegało się średnio 341 cudzoziemców miesięcznie, w 2020 r. – 234,

⁴² Przyjęto: określoną w umowie najniższą stawkę za objęcie opieką zdrowotną i psychologiczną jednego cudzoziemca (355 zł, gdy liczba cudzoziemców uprawnionych do świadczeń w miesiącu przekracza 2.600); brak innych, określonych w przedmiocie umowy, zdarzeń powodujących zapłatę wynagrodzenia dla wykonawcy; napływ cudzoziemców w liczbie 3000 osób miesięcznie (minimalny przyjmowany jako napływ masowy); sześciomiesięczny okres na rozpatrzenie wniosków cudzoziemców o ochronę na terytorium Polski.

⁴³ I grupa językowa – angielski, francuski, niemiecki, rosyjski (minimum 16 tłumaczy, co najmniej czterech z każdego języka); II grupa językowa – pozostałe języki europejskie, w szczególności: hiszpański, włoski, ukraiński, niderlandzki, litewski, białoruski (minimum sześciu tłumaczy, co najmniej po jednym z każdego języka); III grupa językowa – języki pozaeuropejskie (minimum 27 tłumaczy, co najmniej po jednym dla każdego z 27 wymienionych języków - w szczególności język: paszto, urdu, dari, perski, arabski – dialekty wschodnie i zachodnie, hindi, pendżabi, bengalski, somali, gruziński, czeczeński, wietnamski, suahili, tigrinia, turecki, kurdyjski dialekt sorani, kurdyjski dialekt kurmanji, nepalski, tybetański, tamili, amharski, ormiański, chiński (mandaryński), mongolski, uzbecki, tadżycki, kirgiski).

⁴⁴ Opis dotyczy zdarzeń sprzed masowego napływu imigrantów z Ukrainy związanego z inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r.

⁴⁵ Do końca 2021 r. - 175 spośród nich otrzymało status uchodźcy, 126 udzielono ochrony uzupełniającej, w 116 przypadkach umorzono postępowanie z powodu opuszczenia terytorium RP przez wnioskodawcę lub niestawienia się na przesłuchanie, sprawy 69 cudzoziemców były w toku; do Szefa UdSC jako organu II instancji wpłynęło 14 odwołań w sprawach o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych (w żadnym przypadku nie wydano decyzji zezwalającej, trzy sprawy były w toku); o udzielenie azylu ubiegało się 24 cudzoziemców (jeden uzyskał decyzję pozytywną, jedna sprawa była w toku).

⁴⁶ Do końca 2021 r. - 127 spośród nich otrzymało status uchodźcy, 427 udzielono ochrony uzupełniającej, w 63 przypadkach umorzono postępowanie z ww. powodów, sprawy 89 cudzoziemców były w toku; do Szefa Urzędu jako organu II instancji nie wpłynęły odwołania w sprawach o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych; 31 cudzoziemców ubiegało się o udzielenie azylu (czterech uzyskało decyzję pozytywną, trzy sprawy były w toku).

⁴⁷ Do końca 2021 r. - 942 spośród nich otrzymało status uchodźcy, 789 udzielono ochrony uzupełniającej, w 61 przypadkach umorzono postępowanie z tego z ww. powodów, sprawy 4189 cudzoziemców były w toku; do Szefa Urzędu jako organu II instancji wpłynęło trzy odwołania w sprawach o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych (w jednym przypadku wydano decyzję zezwalającą na pobyt, dwie sprawy były w toku); 27 cudzoziemców ubiegało się o udzielenie azylu (dwóch uzyskało decyzję pozytywną, 17 spraw było w toku).

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1108, ze zm.

⁴⁹ W poszczególnych miesiącach drugiego półrocza 2021 r., do Szefa UdSC, o udzielenie ochrony międzynarodowej, wystąpiło w: lipcu – 664 cudzoziemców, sierpniu – 1212 cudzoziemców, wrześniu 2021 r. – 1620 cudzoziemców, październiku – 953 cudzoziemców, listopadzie – 854 cudzoziemców, grudniu – 768 cudzoziemców.

w I półroczu 2021 r.⁵⁰ – 272, w II półroczu 2021 r. – 1012). We wrześniu 2021 r. złożono 1620 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, podczas gdy w całym I półroczu 2021 r. takich wniosków było 1633.

W 2020 r., w relacji do 2019 r., o 237% wzrosła liczba wydanych decyzji o udzielenie ochrony uzupełniającej (z 126 do 427). W 2021 r. wzrosła liczba wydanych decyzji:

- przyznających status uchodźcy – w relacji do 2019 r. o 438% (z 175 do 942), w relacji do 2020 r. o 642% (z 127 do 942);
- udzielenie ochrony uzupełniającej – w relacji do 2019 r. o 526% (z 126 do 789), w relacji do 2020 r. – o 85% (z 427 do 789).

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że *wzrost liczby ubiegających się o ochronę międzynarodową był związany przede wszystkim ze zmianą sytuacji politycznej i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, szczególnie w Afganistanie oraz w związku z sytuacją na Białorusi.*

(akta kontroli: tom III str. 11-23)

2.8. Ustalono, że średni czas wydawania, przez Szefa UdSC, decyzji o ochronie międzynarodowej wyniósł w przypadku:

- nadania statusu uchodźcy – 234 dni w 2019 r., 284 w 2020 r., 97 w 2021 r.;
- udzielenia ochrony uzupełniającej – 308 dni w 2019 r. i w 2020 r., 164 w 2021 r.;
- odmowy udzielenia ochrony – 216 dni w 2019 r., 226 w 2020 r., 157 w 2021 r.

Szef UdSC wyjaśnił, że *skrócenie średniego czasu wydawania ww. decyzji w porównaniu do lat ubiegłych było spowodowane przede wszystkim wzrostem liczby osób prowadzących postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej. W przypadku spraw, które zakończyły się w 2021 r. nadaniem statusu uchodźcy, zdecydowana większość beneficjentów była obywatelami Islamskiej Republiki Afganistanu, którzy przybyli w ramach polskiej akcji ewakuacyjnej z Afganistanu, w stosunku do których stosowany był mechanizm pozwalający na odstępianie od przeprowadzenia przesłuchania⁵¹, co w znaczący sposób skróciło czas trwania tych postępowań.*

Na podstawie analizy 90 wybranych spraw – w których udzielono ochrony międzynarodowej⁵² – ustalono, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, tj. w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, załatwiono 70 spraw.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 tej ustawy, termin załatwienia sprawy może być przedłużony do 15 miesięcy w przypadku, gdy: sprawa jest szczególnie skomplikowana lub z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje w krótkich odstępach czasu duża liczba cudzoziemców i uniemożliwia to rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie sześciu miesięcy lub wnioskodawca nie wykonuje obowiązków związanych z prowadzonym postępowaniem⁵³. Spośród 13⁵⁴ spraw rozstrzygniętych w terminie dłuższym niż sześć miesięcy, w przypadkach tych zawiadomiono strony o niezałatwieniu sprawy w ww. terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Przedłużenie terminu załatwienia sprawy było uzasadnione. Dwanaście spraw zostało załatwionych w terminie 15 miesięcy.

(akta kontroli: tom III str. 42-97)

⁵⁰ W I półroczu 2021 r. złożono 1633 wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, a we wrześniu 2021 r. 1620.

⁵¹ Art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

⁵² Po 30 spraw (15 nadania statusu uchodźcy i 15 udzielenie ochrony uzupełniającej) wg kolejności złożenia wniosku z 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

⁵³ Obowiązków przedstawiania informacji niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego, udostępniania posiadanych dowodów potwierdzających okoliczności wskazane w uzasadnieniu; stawiania się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie.

⁵⁴ Po pięć z 2019 r. i 2021 r. oraz trzy (wszystkie z próby, których termin rozpatrzenia był dłuższy niż 6 miesięcy) z 2020 r. o najdłuższym terminie ich załatwienia.

2.9. Szef UdSC, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*, przed wydaniem decyzji o nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy lub udzieleniu mu ochrony uzupełniającej, zwracał się do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵⁵, SG i Policji o przekazanie informacji, czy wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występował, zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3 lub ust. 2 lub art. 20 ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 lub ust. 3 ww. ustawy⁵⁶. Z wyjaśnień Szefa UdSC wynika, że Urząd nie prowadził analiz statystycznych w zakresie średniego czasu jaki upłynął od daty wystąpienia do ABW do daty otrzymania informacji z ABW oraz liczby spraw, w których ABW nie przekazała informacji.

Na podstawie analizy 90 spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej (próby badanej w zakresie terminowości wydania decyzji) ustalono, że Urząd zobowiązany był w 65 przypadkach zwrócić się do ABW o informacje, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*, tj. o informacje czy wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występował, występują okoliczności, o których mowa w ww. przepisach⁵⁷. We wszystkich sprawach, w których Urząd zwrócił się do ABW (w 64 przypadkach), ABW nie przekazała informacji⁵⁸.

Szef UdSC – na pytanie czy podejmując decyzję o nadaniu cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej⁵⁹ był przekonany, że wobec tej osoby nie zachodzą powyższe okoliczności – wyjaśnił m.in., że *w każdym przypadku wydając decyzję o nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej Szef Urzędu działa na podstawie i w granicach prawa. Art. 45 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP stanowi jednoznacznie, że jeżeli organ zobowiązany do przekazania informacji, o której mowa w art. 45 ust. 1, nie przekaze jej w terminach, o których mowa w art. 45 ust. 2 i 3, uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony. Sformułowanie to ma charakter obligatoryjny i wiąże Szefa UdSC w zakresie uznania, że organy obowiązane do przekazania informacji, o której mowa w art. 45 ust. 1 nie wskazały przesłanek mogących stanowić przeszkodę w nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej.*

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu ABW wyjaśnił, że *cudzoziemcy wskazani w pismach UdSC podlegają każdorazowo, wnikliwemu sprawdzeniu w zasobach bazodanowych ABW. W przypadku uzyskania w trakcie*

⁵⁵ Dalej: ABW.

⁵⁶ Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*, cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy, jeżeli: istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że: popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego; jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych; popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej ustawy, nadania statusu uchodźcy odmawia się także cudzoziemcowi, wobec którego istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa w ust. 1 pkt 3 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, cudzoziemcowi odmawia się udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli: istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że: zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*; popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego; stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 tej ustawy, udzielenia ochrony uzupełniającej odmawia się także cudzoziemcowi, wobec którego istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b lub w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 tej ustawy, cudzoziemcowi, który przed przybyciem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej popełnił inny niż określony w ust. 1 pkt 2 lit. b lub w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP* czyn, który jest przestępstwem według prawa polskiego zagrożonym karą pozbawienia wolności, można odmówić udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary.

⁵⁷ W pozostałych przypadkach UdSC nie był zobowiązany do wystąpienia do ABW o informacje, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terenie RP*, zgodnie z art. 45 ust. 5 tej ustawy.

⁵⁸ W jednym przypadku ABW, na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terenie RP*, zawiadomiła UdSC o konieczności przedłużenia terminu przekazania informacji, o których mowa w art. 45 ust. 1 tej ustawy.

⁵⁹ Decyzji o nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy lub udzieleniu mu ochrony uzupełniającej.

czynności weryfikacyjnych istotnych informacji, Szef ABW przekazuje je Szefowi UdSC. Niemniej jednak ABW – przy realizacji wskazanych spraw opiniodawczych⁶⁰ – nie posiadała informacji mogących mieć wpływ na ocenę cudzoziemców pod kątem udzielenia im ewentualnej ochrony międzynarodowej i z tego względu zastosowała uprawnienie wynikające z art. 45 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

(akta kontroli: tom III str. 24-28, 98-150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieokreślenie w *Planie ZK Szefa UdSC* szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków w zakresie dotyczącym masowego napływu cudzoziemców.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w planach zarządzania kryzysowego opracowanych przez kierowników urzędów centralnych w szczególności uwzględnia się szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków.

Plan ZK Szefa UdSC nie spełniał tego wymagania w zakresie dotyczącym masowego napływu cudzoziemców. W sposób ogólny określał przedsięwzięcia do zrealizowania w sytuacji jego wystąpienia. Nie wskazywał szczegółowo sposobu realizacji przedsięwzięć i nie przedstawiał szczegółowego podziału zadań. Nie określał niezbędnych sił i środków oraz trybu ich uruchamiania. Nie przedstawiał szczegółowych działań w celu ograniczenia i likwidacji skutków tego zagrożenia.

Z wyjaśnień Szefa Urzędu wynika m.in., że do *Planu ZK Szefa UdSC* została włączona procedura będąca odzwierciedleniem zapisów SPO-9 zawartej w *Planie Zarządzania Kryzysowego* działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne i administracja publiczna. Plan ZK Szefa UdSC na etapie dokonywania uzgodnień został zaakceptowany przez MSWiA. Zmiany w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym masowej migracji, wymuszają doprecyzowanie zadań Szefa UdSC w *Planie ZK Szefa UdSC*. Po aktualizacji dokumentów normatywnych wyższego szczebla do Planu Szefa UdSC zostaną wprowadzone nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności i poszerzony zostanie katalog procedur określających sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli: tom II str. 1-86, 243-254)

2. W *Planie ZK Szefa UdSC* nieuwzględnienie Szefa Urzędu jako wykonawcy zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców polegających na:

- przygotowaniu oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania;
- przekazaniu Przewodniczącemu RZZK wniosków z tej oceny i analizy.

W SPO-9 zawartej w *Krajowym planie ZK*, Szef UdSC został wyznaczony jednym z wykonawców tych zadań. Powodem nieujęcia Szefa UdSC w roli wykonawcy tych zadań było powielenie, w *Planie ZK Szefa UdSC*, zapisów z planu zarządzania kryzysowego Ministra SWiA, dotyczących ww. dwóch zadań.

Szef UdSC wyjaśnił, że zapis w *Planie ZK Szefa UdSC* został przeniesiony wprost z *Planu Zarządzania Kryzysowego MSWiA*, stanowiącego bezpośredni dokument nadrzędny do *Planu ZK Szefa UdSC*. Zapis wynikający z *Krajowego planu ZK*, dotyczący realizacji zadania w zakresie przygotowania (we współpracy z innymi uczestnikami procedury) oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania w sytuacji masowego napływu cudzoziemców mieści się w zakresie

⁶⁰ 64 badanych spraw, w których Szef UdSC zwrócił się do ABW na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

realizacji czynności: przygotowanie, w oparciu o raporty okresowe i sytuacyjne służb podległych i nadzorowanych przez MSWiA, oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania. Na bazie tego zapisu, w warunkach wdrożenia SPO-9, Szef UdSC dokonuje realizacji ww. zadania i wnioski przekazuje do dalszego procedowania przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA.

W sprawie nieujęcia realizacji zadania polegającego na przekazaniu wniosków z ww. analizy i oceny, Szef UdSC wyjaśnił, że nie posiada legitymacji prawnej do jego realizacji. (...) SPO-9 zawarta w Krajowym planie ZK wskazuje przedsięwzięcie do realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za jego wykonanie i te, które realizują zadania wynikające z tego przedsięwzięcia. W tym przypadku realizowane jest ono przez wymienionych wykonawców (w tym Szefa UdSC) na rzecz podmiotu odpowiedzialnego (w tym przypadku Ministra SWiA).

(akta kontroli: tom II str. 31-38, 243-259)

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę ustawowo określone zadania i odpowiedzialność Szefa UdSC za całokształt spraw związanych z cudzoziemcami na terenie RP, organ ten powinien być kluczowym wykonawcą zadań związanych z oceną sytuacji, analizą zagrożeń i przygotowaniu możliwości przeciwdziałania im.

3. Brak określenia wariantów planistycznych dla napływu cudzoziemców ponad przyjętą wielkość zasobów kwaterunkowych Urzędu.

Kryzysowy wariant napływu cudzoziemców określono na ponad 3000 osób w ciągu jednego miesiąca, bez określenia wyższych poziomów i adekwatnych do nich sposobów postępowania. Skala napływu cudzoziemców w wariantach planistycznych podanych w *Planie ZK Szefa UdSC* oraz w *Procedurze DPS* zostały określone w oparciu o zasoby kwaterunkowe będące w dyspozycji UdSC oraz dotychczasową skalę napływu cudzoziemców. W rezultacie zaplanowane zadania byłyby takie same dla każdej wielkości napływu cudzoziemców ponad 3000 osób miesięcznie. Tym samym Urząd nie posiadał planów realizacji na wypadek wjazdu, przejazdu lub pobytu cudzoziemców w dużej liczbie⁶¹.

Szef Urzędu wyjaśnił⁶², że *przyjęte wartości odnoszące się do skali napływu cudzoziemców mają przede wszystkim na celu określenie pewnych ram postępowania, w oparciu o możliwości kwaterunkowe pozostające w zasobach UdSC, a przejście do realizacji zadań zakładanych w poszczególnych wariantach następuje w sytuacji stwierdzenia, że napływ cudzoziemców ma charakter stały, utrzymuje się w perspektywie długoterminowej oraz ma wpływ na stan zakwaterowania w ośrodkach prowadzonych przez Szefa UdSC. Wartości przyjęte w Procedurze DPS zostały określone w oparciu o wieloletnie doświadczenie UdSC w zakresie zapewniania pomocy socjalnej osobom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a także o konieczność dokonania pewnych założeń. Należy podkreślić, że do dnia dzisiejszego procedura SPO-9 (wcześniej SPO-10) nie została ani razu wdrożona, zatem nie można było w sposób praktyczny zweryfikować i ewentualnie zmienić wariantów napływu przewidzianych w Procedurze DPS.*

(akta kontroli: tom II str. 1-242, 274-288)

Zdaniem NIK dla prawidłowego przygotowania Urzędu do obsługi masowego napływu cudzoziemców celowe jest przygotowanie niezbędnych analiz takiego zjawiska w różnych wariantach, jeszcze przed jego zaistnieniem.

⁶¹ Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, Szef UdSC jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego.

⁶² Wyjaśnienia z dnia 20 grudnia 2021 r.

4. Nieterminowe załatwienie jednej spośród 90 badanych spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej (znak: DPU.420.2020). Decyzję o nadaniu statusu uchodźcy wydano po upływie 516 dni (17 miesięcy) od dnia złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*, załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, a w określonych przypadkach może być przedłużone do 15 miesięcy.

Szef UdSC wyjaśnił, że *ww. sprawa odznaczała się dużą złożonością i wysokim stopniem skomplikowania, wymagającym czasochłonnej analizy. Ponadto, od połowy 2020 r. systematycznie rosła liczba spraw wpływających do Wydziału III. Znaczącą ich część stanowiły wymagające priorytetowych działań sprawy osób przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców.*

(akta kontroli: tom III str. 65-85)

5. Niewystąpienie do organów, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*, w tym Szefa ABW – w jednej spośród 65 badanych spraw (znak: DPU.420.23.2021), w których Szef UdSC wydał decyzję o nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy lub udzieleniu mu ochrony uzupełniającej – o przekazanie informacji, czy wobec wnioskodawcy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3 lub ust. 2 lub art. 20 ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 lub 3 tej ustawy.

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że *osoba koordynująca pracę Zespołu Zamiejscowego w Białej Podlaskiej dokonała dekretacji dotyczącej przekazania projektu pisma do podpisu dyrekcji DPU, nie dokonała jednak jego przekazania do komórki przygotowującej pisma do wysyłki. (...) W dniu 7 stycznia 2022 r. wydano postanowienie o wznowieniu postępowania w ww. sprawie, a 10 stycznia 2022 r. skierowano wystąpienie o zajęcie stanowiska na podstawie art. 45 ust. 1 ww. ustawy do ABW, SG i Policji.*

(akta kontroli: tom III str. 98-107)

6. Wydanie dwóch decyzji o nadaniu cudzoziemcom statusu uchodźcy (znak: DPU.420.97.2019 oraz DPU.420.88.2020), spośród 65 badanych, przed upływem 30 dni, od dnia otrzymania przez ABW i Policję wniosku o przekazanie informacji czy wobec wnioskodawców zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3 lub ust. 2 lub art. 20 ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 lub 3 ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*. Zarówno ABW jak i Policja nie przekazały tych informacji w terminach, o których mowa w art. 45 ust. 2 lub 3 tej ustawy (30 dni od otrzymania wniosku).

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że *w obu przypadkach osoba przygotowująca decyzję nie skontrolowała należycie dat, to jest tego, czy upłynął 30-dniowy okres opiniowania. Niemniej jednak podkreślenia wymaga fakt, że obie decyzje weszły do obrotu prawnego (zostały doręczone) po upływie 30-dniowego okresu oraz w żadnej z tych spraw nie wpłynęły pisma dot. kwestii bezpieczeństwa.*

(akta kontroli: tom III str. 98-112)

7. Brak zaplanowania przez Urząd działań w zakresie świadczeń medycznych i usług tłumaczeń dla cudzoziemców, na wypadek ich masowego napływu.

UdSC zakładał, że w przypadku masowego napływu cudzoziemców świadczenia medyczne i usługi tłumaczeń będzie realizował na podstawie zawartych już umów. Założenia tych umów oparte były o szacunek potrzeb dla napływu cudzoziemców w dotychczas notowanej skali. Urząd nie przewidywał żadnych innych przedsięwzięć

pozwalających na realizację tych usług w przypadku masowego napływu cudzoziemców.

Umowa na świadczenie opieki medycznej dla cudzoziemców została zawarta na okres czterech lat w trybie ustawy z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶³. Umowa przewidywała udzielanie świadczeń przez okres od 16 czerwca 2019 r. do 15 czerwca 2023 r. lub do wyczerpania kwoty 52 128 000 zł.

Zawarta umowa nie gwarantowała udzielania świadczeń na wypadek masowego napływu cudzoziemców. W najkorzystniejszym wariancie (napływ cudzoziemców w liczbie 3.000 osób miesięcznie; od pierwszego miesiąca obowiązywania umowy), cała kwota określona w umowie zostałaby wykorzystana w czasie krótszym niż 11 miesięcy.

Obsługę tłumaczeń z języków kwalifikowanych do trzech grup językowych Urząd zapewniał na podstawie umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi. Przewidywały one świadczenie usług do wyczerpania kwot określonych w umowach. Do czerwca 2021 r. wartości zawartych umów pozwalały na zlecenie przez Urząd tłumaczeń przez okres do kilkunastu miesięcy. Od czerwca 2021 r. zawierano umowy na kwoty, które ulegały wyczerpaniu w okresie do trzech miesięcy.

Umowy na usługi tłumaczeń, zawierane od czerwca 2021 r., nie zabezpieczały realizacji tych świadczeń w przypadku masowego napływu cudzoziemców. Były zawierane na krótkie okresy, zaś ich wartość była adekwatna jedynie do napływu cudzoziemców występującego w tym okresie.

(akta kontroli: tom II str. 365-429)

Z wyjaśnień Szefa UdSC wynika m.in., że przyjęte wartości odnoszące się do skali napływu cudzoziemców miały na celu określenie ram postępowania uwzględniających możliwości kwaterunkowe Urzędu. Wynikały one z wieloletnich doświadczeń UdSC w zakresie pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej i konieczności dokonania założeń w tym zakresie, które nie mogły być zweryfikowane praktycznie, bowiem procedura SPO-9 nigdy wcześniej nie została uruchomiona.

(akta kontroli: tom II str. 274-288)

OCENA CZĄSTKOWA

W *Planie ZK Szefa UdSC* przedstawiono wyniki analizy ryzyka zagrożenia masową migracją, wskazano przyczyny i skutki z niego wynikające. Jedynie w sposób ogólny określono przedsięwzięcia do realizacji, w trzech wariantach planistycznych, w zakresie recepcji cudzoziemców, ich zakwaterowania, wyżywienia, transportu, opieki medycznej oraz kadr niezbędnych do ich realizacji. W wariancie C - kryzysowym nie dokonano zróżnicowania sposobu postępowania przy napływie cudzoziemców przekraczającym 3000 osób miesięcznie.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że przygotowany przez Szefa UdSC plan zarządzania kryzysowego nie uwzględniał szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków.

UdSC nie miał *oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania zagrożeniom* wynikającym z sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców, o których mowa w SPO-9, obejmującej działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, stanowiącej element *Krajowego planu ZK*. Powodem tego było stanowisko Urzędu, że taka ocena i analiza powinna mieć miejsce po wdrożeniu SPO-9, tj. po zaistnieniu masowego napływu cudzoziemców.

⁶³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dla właściwego przygotowania Urzędu do masowego napływu cudzoziemców, celowe jest sporządzanie analiz i ocen oraz sformułowanie wniosków z nich wynikających, przed zaistnieniem takiego zjawiska.

W *Planie ZK Szefa UdSC* Szef Urzędu nie został ujęty jako jeden z wykonawców zadania polegającego na dokonywaniu *oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania zagrożeniom*, a także przekazania z nich wniosków Przewodniczącemu RZZK, pomimo że w *Krajowym planie ZK* został on wymieniony wśród wykonawców tych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż w latach 2019 – 2020 średni czas rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wynosił od 216 do 308 dni, podczas gdy zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*, załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia tej ochrony następuje w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Zastosowanie w 2021 r. uproszczonych procedur w związku z akcją ewakuacyjną obywateli Afganistanu, w istotny sposób wpłynęło na skrócenie średniego czasu rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, który w zależności od rodzaju udzielanej ochrony, wynosił od 97 do 164 dni.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób załatwiania 61 spośród 65 objętych badaniem spraw dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w czterech sprawach.

W ocenie NIK zabezpieczenie świadczeń medycznych było dostosowane do skali napływu cudzoziemców występujących o ochronę międzynarodową w latach 2019 – 2021, natomiast na wypadek masowego napływu cudzoziemców zabezpieczenie to byłoby niewystarczające. Masowy napływ co najmniej 3000 osób miesięcznie⁶⁴ oraz około sześciomiesięczny okres prowadzenia postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej, skutkowałby wyczerpaniem całej kwoty przewidzianej w umowie na świadczenie opieki medycznej dla cudzoziemców w okresie krótszym niż 11 miesięcy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zawarte umowy na usługi tłumaczeń nie pozwalały na zaspokojenie potrzeb w przypadku masowego napływu cudzoziemców. Wartość tych umów wystarczała na usługi tłumaczeń adekwatnie do napływu cudzoziemców nieprzekraczającego skali masowej przyjętej przez Urząd i wyczerpywała się w okresie krótszym od trzech miesięcy. Umowy te nie zawierały opcji rozszerzenia usług w sytuacji, gdyby masowy napływ wystąpił.

OBSZAR

3. Zapewnienie przez Szefa UdSC prawidłowego wykonywania zadań przez podległe mu ośrodki dla cudzoziemców, w tym w sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.

Opis stanu faktycznego

3.1. Na koniec 2019 i 2020 r. Szefowi UdSC podlegało 10 ośrodków dla cudzoziemców, z tego: cztery prowadzone przez Urząd (w Podkowie Leśnej – Dębaku, w Białej Podlaskiej, w Czerwonym Borze, w Lininie)⁶⁵, a także sześć ośrodków, których prowadzenie zlecono podmiotom zewnętrznym (w Białymstoku, w Bezwoli, w Grupie, w Kolonii Horbów, w Łukowie, w Warszawie). Na koniec 2019 r., w ośrodkach tych Urząd dysponował łącznie 1962 miejscami, z których 1297 (66,1%)

⁶⁴ Minimalny napływ w wariantcie C - kryzysowym

⁶⁵ Będące w trwałym zarządzie UdSC.

było zajętych, a na koniec 2020 r. – 1776 miejscami, z których 818 (46,1%) było zajętych.

W 2021 r. UdSC użyczył SG budynek ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej (w lipcu) oraz dwa budynki w Czerwonym Borze (w sierpniu). Urząd dysponował łącznie na koniec:

- lipca 2021 r. – 1556 miejscami, z których 675 (43%) było zajętych;
- sierpnia 2021 r. – 1556 miejscami, z których 1033 (66%) było zajętych;
- września 2021 r. – 1767 miejscami, z których 1308 (74%) było zajętych;
- października 2021 r. – 1606 miejscami, z których 1244 (77%) było zajętych;
- listopada 2021 r. – 1606 miejscami, z których 1140 (71%) było zajętych;
- grudnia 2021 r. – 1615 miejscami, z których 1076 (67%) było zajętych.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił deficyt miejsc w ośrodkach podlegających Szefowi UdSC i nie kierowano cudzoziemców do ośrodków dla repatriantów.

(akta kontroli: tom III str. 151-257; tom IV str. 308-331, 341-352, 374-383)

W latach 2019 – 2021 liczba napływających cudzoziemców, którzy wystąpili o ochronę międzynarodową na terytorium RP, nie powodowała wykorzystania wszystkich miejsc w ośrodkach własnych i prowadzonych przez podmioty zewnętrzne na zlecenie Urzędu.

(akta kontroli: tom III str. 1-6)

3.2. Urząd na bieżąco dokonywał weryfikacji dostępności miejsc we własnych oraz prowadzonych na jego zlecenie przez podmioty zewnętrzne ośrodkach dla cudzoziemców, m.in. sporządzał codzienne raporty zawierające informacje dotyczące: faktycznej liczby mieszkańców w danym dniu; faktycznej liczby miejsc możliwych do zakwaterowania po uwzględnieniu utraty miejsc w związku z polityką kwaterunkową (grupy wrażliwe, niekwaterowanie osób obcych do rodzin) oraz prowadzonymi remontami; realnej zdolności kwaterunkowej (suma liczby osób zakwaterowanych oraz realnej liczby wolnych miejsc); liczby miejsc niemożliwych do wykorzystania w związku z polityką kwaterunkową; liczby wszystkich utworzonych miejsc (nominalna zdolność kwaterunkowa – liczba miejsc według stanu faktycznego w ośrodkach własnych oraz liczba miejsc według umów w ośrodkach prowadzonych przez podmioty zewnętrzne).

Dane z Hurtowni Danych „Cudzoziemiec”, zaewidencjonowane na podstawie danych z SI POBYT, umożliwiały wygenerowanie raportów stanów dziennych cudzoziemców przebywających w ośrodkach (w podziale na obywatelstwo, narodowość i płeć lub według zadanego przedziału wiekowego) oraz mieszkających prywatnie⁶⁶.

(akta kontroli: tom II str. 243-254)

3.3. W *Procedurze dotyczącej planu działania Departamentu Pomocy Socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski*, opracowanej w grudniu 2019 r., wykazano 12 obiektów (ok. 2300 miejsc), które w przypadku masowego napływu cudzoziemców planowano wykorzystać jako dodatkowe ośrodki ich pobytu. Zakwalifikowano je do tego celu po przeprowadzonych wizytacjach, w wyniku których sporządzano karty obiektów. Karty zawierały informacje dotyczące: lokalizacji, danych adresowych, rozkładu pokoi, wyposażenia pomieszczeń niemieszkalnych i w urządzenia sanitarne, możliwości i sposobu zapewnienia wyżywienia, czasu potrzebnego do dostosowania obiektu do przyjęcia cudzoziemców, danych dotyczących osoby uprawnionej do kontaktu z Urzędem.

⁶⁶ Cudzoziemcy, którzy złożyli wnioski o ochronę międzynarodową i przebywający na terenie Polski, niezakwaterowani w ośrodkach podległych UdSC, pobierający świadczenia na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP.

W latach 2020 – 2021 przeprowadzono weryfikację obiektów i aktualizację ich listy. We wrześniu 2020 r. UdSC wystąpił do wszystkich wojewodów o przekazanie zaktualizowanej informacji w zakresie obiektów możliwych do kwaterowania obywateli Białorusi. W czerwcu oraz lipcu 2021 r., w związku z możliwością wystąpienia zwiększonego napływu cudzoziemców, UdSC ponownie wystąpił do wojewodów o przekazanie takiej informacji, a do innych podmiotów o przekazanie informacji czy dysponują one obiektami typu hotelowego, w których byłby możliwy tymczasowy kwaterunek cudzoziemców⁶⁷. W wyniku weryfikacji, w *Procedurze DPS* opracowanej 26 kwietnia 2021 r. zamieszczono karty ośmiu obiektów o łącznej liczbie 1380 miejsc.

Procedurę DPS aktualizowano także w trakcie kontroli. W wersji roboczej załącznika nr 3 do tej procedury określono, że w przypadku masowego napływu cudzoziemców przewiduje się wykorzystać 10 obiektów (łącznie 1494 miejsca), dla których opracowano ich karty. Do ewentualnego zakwaterowania cudzoziemców przewidziano także siedem innych obiektów, o łącznej liczbie 690 miejsc, które wykorzystywane były w związku z ewakuacją cudzoziemców z Afganistanu do Polski⁶⁸. Szef UdSC wyjaśnił, że obiekty te zostały wskazane przez właściwych wojewodów jako miejsca obowiązkowej kwarantanny ewakuowanych z Afganistanu. Wizytowane były przez pracowników UdSC w czasie pobytu w nich tych osób. W dwóch z nich, na podstawie umów zawartych przez UdSC, cudzoziemcy z Afganistanu przebywali we wrześniu 2021 r., po zakończeniu kwarantanny.

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że Procedura DPS zakłada listę 17 obiektów, które mogłyby być wykorzystane w pierwszej kolejności. Lista ta nie wyczerpuje potencjalnych obiektów, które Szef UdSC mógłby pozyskać w ramach działań własnych na ośrodki, a także nie oznacza, iż tylko w tych obiektach mogliby zostać zakwaterowani cudzoziemcy. (...) Departament Pomocy Socjalnej UdSC, który na własne potrzeby prowadzi roboczą bazę obiektów podejmuje starania, aby w miarę posiadanych możliwości typować i weryfikować obiekty, które mogłyby w przyszłości zostać wykorzystane jako ośrodki dla cudzoziemców. (...) Podczas weryfikacji obiektów niektóre z nich nie wykazują chęci do potencjalnej współpracy, przestały funkcjonować itp., co powoduje ich wykreślenie z roboczej bazy obiektów.

(akta kontroli: tom II str. 87-242, 274-288, 356-360)

UdSC posiadał wyłącznie deklaracje, że dodatkowe obiekty zostaną udostępnione do zakwaterowania cudzoziemców, w sytuacji ich masowego napływu. Szef Urzędu wyjaśnił m.in., że *brak umów lub porozumień na utrzymywanie takich miejsc w gotowości do zakwaterowania cudzoziemców wynika, m.in., z poziomu trudności w oszacowaniu terminu i skali potrzeb. Biorąc pod uwagę zapisy SPO-9, Szef UdSC nie widzi konieczności podpisywania umów lub porozumień na utrzymywanie w gotowości potencjalnych miejsc do zakwaterowania, z podmiotami ze stworzonej przez pracowników UdSC bazy obiektów. Utrzymywanie takich miejsc w gotowości wiązałoby się z kosztami na poziomie 65 – 75 zł dla jednej osoby.*

(akta kontroli: tom II str. 349-355)

Łączna liczba miejsc do dodatkowego wykorzystania w przypadku masowego napływu cudzoziemców, w ośrodkach wyszczególnionych w aktualizowanej *Procedurze DPS*, wyniosła 2184. Według stanu na koniec 2021 r. we wszystkich ośrodkach podległych Urzędowi pozostawało 539 wolnych miejsc. W przypadku napływu cudzoziemców w liczbie przekraczającej średniomiesięcznie 3000 osób, co zakłada trzeci wariant planistyczny według *Planu ZK Szefa UdSC* oraz *Procedury*

⁶⁷ Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Mazovia”, Prezesa Agencji Mienia Wojskowego, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Naczelnika Związku Harcerstwa Polskiego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Przewodniczącego Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej.

⁶⁸ Jeden z tych obiektów posiadał kartę opracowaną po wizytacji przeprowadzonej w 2014 r.

DPS, miejsca w ośrodkach podległych UdSC oraz wymienionych w tej procedurze zostałyby wykorzystane w trakcie niespełna jednego miesiąca.

W wyjaśnieniu przyczyn niewykazania w *Procedurze DPS* większej liczby obiektów do wykorzystania w przypadku masowego napływu cudzoziemców, Szef UdSC przedstawił kalkulację opartą na procentowym udziale cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej w ośrodkach (18% według sprawozdania za okres od 7 do 13 stycznia 2022 r.) oraz korzystających ze świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP we własnym zakresie (82%). Przy takich założeniach, w przypadku masowego napływu cudzoziemców i wykorzystaniu wszystkich miejsc w 17 ośrodkach wykazanych w *Procedurze DPS*, liczba korzystających ze świadczenia pieniężnego wynosiłaby 9900 osób. Wraz z liczbą osób zakwaterowanych w tych ośrodkach pozwalałoby to na przyjęcie ponad 12 100 cudzoziemców. Dodatkowo, przy takich założeniach i przy 400 wolnych miejscach w funkcjonujących ośrodkach (według stanu na 14 stycznia 2022 r.) istniałaby możliwość przyjęcia ponad 2000 osób.

Szef Urzędu stwierdził m.in., że w ocenie UdSC posiadane zasoby i możliwości są aktualnie wystarczające do zapewnienia pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Należy podkreślić, że w przypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski oraz uruchomienia i wdrożenia procedury SPO-9, po wyczerpaniu możliwości będących w posiadaniu Szefa UdSC, za wskazanie obiektów do zakwaterowania odpowiedzialni są wojewodowie.

(akta kontroli: tom II str. 221-242, 356-360; tom III str. 157)

Zgodnie z SPO-9, w pierwszej kolejności do zapewnienia cudzoziemcom pobytu będą wykorzystane ośrodki dla cudzoziemców administrowane przez Szefa UdSC oraz obiekty pozyskane w ramach działań własnych Szefa UdSC, a następnie ośrodki wytypowane i przygotowane przez wojewodów.

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że według interpretacji Urzędu, *pojęcie ośrodki pozyskane w ramach działań własnych Szefa UdSC odnosi się do obiektów, które w przypadku uruchomienia procedury SPO-9, w związku ze stwierdzeniem masowego napływu cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, Szef UdSC będzie w stanie pozyskać poprzez działania kierowanego przez niego Urzędu. Pojęcie to nie wskazuje konkretnych ośrodków. (...) Szef UdSC dzięki wieloletniemu doświadczeniu i wiedzy w prowadzeniu ośrodków dla cudzoziemców posiada możliwość pozyskiwania obiektów na ośrodki dla cudzoziemców. Do dnia dzisiejszego ani razu procedura SPO-9 nie została uruchomiona ani wdrożona, nie było zatem podstaw do pozyskiwania obiektów na potrzeby tej procedury.*

(akta kontroli: tom II str. 31-38, 356-360)

Zdaniem NIK Urząd powinien przygotować analizę i ocenę dotyczącą możliwości pozyskania obiektów na ośrodki dla cudzoziemców w ramach działań własnych przed zaistnieniem masowego ich napływu skutkującego uruchomieniem procedury SPO-9.

3.4. Dwa spośród siedmiu obiektów, w których odbywali kwarantannę cudzoziemcy ewakuowani z Afganistanu we wrześniu 2021 r., zostały wykorzystane jako ośrodki pobytu tych osób. Koszt najmu tych ośrodków wynosił 479 008,80 zł. W latach 2019 – 2021 (do końca października), koszt najmu wszystkich ośrodków, z przeznaczeniem dla cudzoziemców, wyniósł 46 784 893,75 zł.

Koszty związane z pobytem cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o ochronę międzynarodową na terenie RP oraz objętych ochroną na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 120/2021 z 9 września 2021 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Pomoc dla Afganistanu”, wyniosły łącznie w latach 2019 – 2021 (do 30 września) – 147 310 085,43 zł, w tym pomoc pieniężna – 42 915 194,74 zł;

zakwaterowania systemem zleconym – 39 863 650,43 zł; zakupu usług zdrowotnych – 34 994 753,78 zł; wyżywienia – 5 334 349,29 zł (wyżywienia systemem zleconym – 4 314 043,44 zł; zakupu środków żywności – 1 020 305,85 zł).

Łączny koszt usług tłumaczeń, świadczonych na rzecz UdSC w latach 2019 – 2021 (do 30 września) wyniósł 1 919 211,72 zł.

(akta kontroli: tom II str. 361-362)

3.5. W załączniku nr 2 do *Procedury DPS* wyszczególniono, wytypowane przy współpracy z wojewodami, centralne punkty recepcyjne: w Chełmie w województwie lubelskim (około 500 miejsc) oraz w województwie podkarpackim – w Krośniku (około 200 miejsc), w Ożennej (około 50 miejsc), w Barwinku (około 100 miejsc). Obiekty te nie były wizytowane i Urząd nie dysponuje informacjami o nich. Wojewodowie nie wskazali innych obiektów z przeznaczeniem na centralne punkty recepcyjne.

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że *brak wizytacji obiektów wskazanych na centralne punkty recepcyjne, przez pracowników UdSC, wynika z faktu, iż działania UdSC skupiały się na budowaniu bazy obiektów we współpracy z wojewodami, która uwzględniałaby miejsca, w których można byłoby otworzyć ośrodek a nie CPR.*

(akta kontroli: tom II str. 117, 181, 349-355)

Ośrodki recepcyjne prowadzone przez Urząd dysponują 463 miejscami, a po czasowym przekazaniu do SG ośrodka w Białej Podlaskiej – 383 miejscami. W *Procedurze DPS* wskazano miejsca lokalizacji czterech punktów recepcyjnych o łącznej liczbie 850 miejsc.

W sprawie działań w celu zapewnienia miejsc dla cudzoziemców w punktach recepcyjnych, w sytuacji ich masowego napływu do Polski, Szef UdSC wyjaśnił, że *wskazana przez wojewodów lista nie jest listą zamkniętą. Szef UdSC będzie uruchamiał centralne punkty recepcyjne w lokalizacjach wskazanych przez wojewodów.*

(akta kontroli: tom II str. 117, 181, 274-288, 349-355)

3.6. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą stawki wyżywienia zbiorowego w ośrodku i ekwiwalentu pieniężnego w zamian za wyżywienie, związanego z pobytem w ośrodku (9 zł dziennie) oraz stałej pomocy pieniężnej na zakup środków higieny osobistej, związanej z pobytem w ośrodku (20 zł miesięcznie), zostały określone w rozporządzeniu w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wysokość tych świadczeń nie zmieniła się od 2003 r.⁶⁹ Do UdSC nie wpływały wnioski o ich zwiększenie. Szef UdSC wyjaśnił, że *wysokość stawki żywieniowej oraz pomocy pieniężnej na zakup środków higieny osobistej określana jest przepisami prawa i nie leży w gestii Szefa Urzędu.*

W latach 2019 – 2021 do UdSC wpłynęła jedna skarga⁷⁰ mająca wielowątkowy charakter, w której strona wskazała m.in., że nie zdoła przeżyć za kwotę 9 zł dziennie. UdSC, pismem 11 stycznia 2021 r., poinformował skarżącego, że ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie przyznano na wniosek strony, kwota tego

⁶⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

a) z 18 lutego 2002 r. w sprawie wysokości, warunków przyznawania i wstrzymywania oraz sposobu korzystania ze świadczeń przez cudzoziemców ubiegających się o nadanie statutu uchodźcy (Dz. U. poz. 183, ze zm.) obowiązującym do 31 sierpnia 2003 r.;

b) w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statutu uchodźcy:

- z 14 sierpnia 2003 r. (Dz. U. poz. 1428, ze zm.) obowiązującym do 28 maja 2009 r.;
- z 26 maja 2009 r. (Dz. U. poz. 674) obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.;
- z 10 listopada 2011 r. (Dz. U. poz. 1564) obowiązującym do 25 marca 2016 r.

c) w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej obowiązującym od 26 marca 2016 r.

⁷⁰ Znak sprawy: DPS.WZOdc.510.4.2021.

świadczenia jest zgodna z rozporządzeniem w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w przypadku trudności w zapewnieniu sobie samodzielnego wyżywienia, strona ma prawo powrotu do korzystania z żywienia zbiorowego oferowanego w ośrodku.

W okresie objętym kontrolą Szef UdSC jeden raz zwrócił się do Ministerstwa SWiA o podwyższenie świadczeń dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. W dniu 30 lipca 2021 r. przekazał propozycję zmian rozporządzenia, uwzględniający podwyższenie, m.in., stawki żywieniowej (z 9 zł na 12 zł dziennie) oraz stałej pomocy pieniężnej na zakup środków czystości (z 20 zł na 30 zł miesięcznie). W uzasadnieniu wskazał, że wysokość tych stawek nie była waloryzowana od 2003 r., a koszty utrzymania znacznie wzrosły⁷¹. Szef UdSC podał, że niska stawka żywieniowa w odniesieniu do obowiązujących cen nie pozwalała na planowanie jadłospisu zgodnego z zasadami systemu HACCP⁷², GHP i GMP⁷³, odpowiednią kalorycznością uwzględniającą potrzeby żywieniowe zarówno dzieci, dorosłych i osób starszych. Stwierdził, że koszty zakupu środków higieny osobistej wzrosły⁷⁴, zwłaszcza od 2020 r. w związku z pandemią COVID-19. W Ministerstwie SWiA rozpoczęto prace nad projektem zmian rozporządzenia w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej uwzględniającym zaproponowane przez Szefa UdSC podwyższenie ww. świadczeń – w sierpniu 2021 r. przeprowadzono uzgodnienia wewnątrzresortowe, a we wrześniu 2021 r. uzgodnienia międzyresortowe, w październiku 2021 r. - opiniowanie i konsultacje publiczne⁷⁵.

(akta kontroli: tom III str. 258-283; tom IV str. 208-217, 374-383)

3.7. Szef UdSC, w ramach nadzoru, prowadził kontrole warunków lokalowych w ośrodkach prowadzonych przez podmioty zewnętrzne, weryfikując realizację umów na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców. Pracownikom UdSC, wykonującym pracę w tych ośrodkach, powierzył obowiązki związane z nadzorem sposobu realizacji tych umów. Kontrole w ośrodkach realizowano w oparciu o procedurę⁷⁶ zatwierdzoną przez Dyrektora DPS. Jej celem było, m.in., prowadzenie stałego nadzoru oraz wyeliminowanie wszelkich uchybień i nieprawidłowości na etapie realizacji umów. Podstawowym dokumentem kontrolnym była *Lista sprawdzająca*, zawierająca wykaz warunków, które zgodnie z umową musiał zapewnić zleceniobiorca, pełniąc rolę protokołu kontrolnego.

W 2019 r. kontrole warunków lokalowych we wszystkich ośrodkach prowadzonych przez podmioty zewnętrzne zrealizowano w pierwszym kwartale. W 2020 r. kontrolę przeprowadzono jedynie w ośrodku w Kolonii Horbów⁷⁷. Szef UdSC wyjaśnił, że w 2020 r. ograniczono liczbę wyjazdów ze względu na ogłoszony stan epidemii COVID-19. Kontrola w ośrodku w Kolonii Horbów była ściśle powiązana z doniesieniami na temat warunków panujących w ww. ośrodku, pojawiającymi się

⁷¹ Z przedstawionej analizy wynikało, że ceny podstawowych produktów spożywczych w ostatnich 10 latach wzrosły średnio o 27%.

⁷² System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (system HACCP) to system postępowania mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności.

⁷³ Dobra Praktyka Higieniczna (GHP) i Dobra Praktyka Produkcyjna (GMP) to działania, które muszą być podjęte i warunki które muszą być spełnione na wszystkich etapach produkcji lub obrotu, aby zapewnić bezpieczeństwo żywności.

⁷⁴ Przedstawił kalkulację zakupu środków higieny osobistej wg stanu na 26 lipca 2021 r., z której wynikało, że całkowity koszt ponoszony na środki ochrony osobistej, z pominięciem środków o dłuższym okresie użytkowania, wyniósł średnio 30 zł miesięcznie na jedną osobę.

⁷⁵ Projekt zmian rozporządzenia ujęty pod nr 716 w wykazie prac legislacyjnych MSWiA obejmującego projekty rozporządzeń, nad którymi będą prowadzone prace w MSWiA - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351200>. Z informacji na stronie internetowej wynika, że planowany termin wydania rozporządzenia to IV kwartał 2021 r. Do dnia 2 sierpnia 2022 r. projekt nie został przyjęty.

⁷⁶ Procedura nr 24/2018 z 24 sierpnia 2018 r. i następnie nr 24/2021 z 8 grudnia 2020 r. dotyczące systemu weryfikacji warunków realizacji umów na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców będących pod opieką DPS UdSC.

⁷⁷ W dniu 21 października 2020 r.

głównie w mediach społecznościowych, ale również z częstym kontaktem z DPS ze strony działaczki na rzecz obywateli Białorusi.

W 2021 r. zweryfikowano warunki lokalowe w pięciu⁷⁸ z sześciu ośrodków, prowadzonych przez podmioty zewnętrzne. Szef UdSC wyjaśnił, że w 2021 r. ośrodki wizytowane były w miesiącach maj/czerwiec. W związku z tym, iż w tym okresie, w ośrodku w Warszawie prowadzone były działania zmierzające do zamknięcia placówki (z dniem 31 sierpnia 2021 r.), odstąpiono od wizyty.

Ustalane w ramach kontroli nieprawidłowości⁷⁹ dotyczyły m.in.: ogrodzenia terenu, stanu pomieszczeń, ich wyposażenia, ogrzewania i zabezpieczenia, wykorzystywania pomieszczeń niezgodnie z przeznaczeniem, zabezpieczenia wnętrza budynku, tablicy ogłoszeń, książki przebiegu służby, płynu do dezynfekcji rąk, stanu boiska. Podmioty prowadzące ośrodki, na podstawie pism wskazujących nieprawidłowości, przekazywały UdSC informacje dotyczące ich usunięcia, co następnie było weryfikowane przez pracowników UdSC skierowanych do wykonywania zadań w tych ośrodkach.

W Urzędzie określono procedurę działania w ramach nadzoru nad realizacją świadczeń socjalnych dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową i przebywających w ośrodkach⁸⁰. W ramach tej procedury pracownicy UdSC nadzorowali warunki lokalowe m.in. poprzez obchód terenu ośrodka, kontrolę pomieszczeń zajmowanych przez cudzoziemców oraz pomieszczeń ogólnego użytku⁸¹, a w przypadku obiektów prowadzonych przez podmioty zewnętrzne nadzorowali także prawidłowość realizacji umów na zakwaterowanie i wyżywienie. Ponadto kierownikom administracyjnym ośrodków UdSC powierzono koordynację działań mających na celu zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania ośrodka⁸². Oceny prawidłowości funkcjonowania dokonywane były przez kierownictwo DPS⁸³ podczas wizyt w ośrodkach. W latach 2019 – 2021 łącznie 22 razy wizytowano ośrodki.

W latach 2020 – 2021, UdSC przeprowadził badania poziomu satysfakcji cudzoziemców⁸⁴, m.in. z warunków zakwaterowania. W 2021 r., w relacji do 2020 r., wzrósł średni poziom satysfakcji w tym obszarze. W 2020 r. odpowiedzi ankietowanych oceniające zakwaterowanie na poziomie oczekiwań i powyżej tego poziomu stanowiły 84,6%, a poniżej tego poziomu – 15,4%. W 2021 r. odpowiedzi takie stanowiły – odpowiednio – 88,6% oraz 11,4%.

(akta kontroli: tom III str. 284-466)

Do UdSC wpływały skargi cudzoziemców zakwaterowanych w ośrodkach, dotyczące warunków lokalowych, sanitarnych i wyżywienia. Rozpatrywane były przez Wydział Kontroli i Nadzoru Departamentu Kontroli Bezpieczeństwa Migracyjnego⁸⁵ lub przez DPS.

⁷⁸ Ośrodki w: Bezwoli, Grupie, Kolonii Horbów, Łukowie, Białymstoku.

⁷⁹ Na podstawie ustaleń z kontroli w ośrodkach komisje przeprowadzające kontrole sporządzały dla Dyrektora DPS notatki służbowe, w których przedstawiano stwierdzone nieprawidłowości, a także propozycje dalszych działań.

⁸⁰ Procedur nr 10/2016 z 25 listopada 2016 r. i następnie nr 10/2021 z 8 grudnia 2020 r. dotyczących Systemu nadzoru nad realizacją pomocy socjalnej udzielanej cudzoziemcom będącym pod opieką DPS, zatwierdzonych przez Dyrektora Departamentu Pomocy Socjalnej UdSC.

⁸¹ Zgodnie z § 6 regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2015 r. w sprawie *regulaminu pobytu w ośrodków dla cudzoziemców* (Dz. U. poz. 1828).

⁸² W szczególności nadzór nad realizacją umów zawartych z firmami zewnętrznymi w zakresie usług świadczonych na terenie ośrodka, informowanie kierownictwa DPS o stwierdzonych nieprawidłowościach, nadzór nad prowadzeniem bieżącej konserwacji obiektów i urządzeń technicznych wchodzących w skład ośrodka oraz nad utrzymaniem ich we właściwym stanie.

⁸³ Dyrektor DPS, Zastępca Dyrektora DPS, Naczelnik Wydziału Zarządzania Ośrodkami dla Cudzoziemców.

⁸⁴ Za pomocą anonimowych ankiet.

⁸⁵ Dalej: WKiN.

Wpływające do UdSC skargi rejestrowano w EZD⁸⁶. W WKiN zarejestrowano 11 skarg mieszkańców ośrodków dla cudzoziemców na warunki lokalowe, sanitarne lub wyżywienie (cztery w 2019 r., trzy w 2020 r. i cztery w 2021 r.). Sprawy przedstawione przez mieszkańców ośrodków w ww. skargach po zbadaniu i wyjaśnieniu zostały uznane za bezzasadne lub pozostawione bez rozpatrzenia.

W DPS zarejestrowano 94 skargi zgłoszone przez mieszkańców ośrodków na warunki lokalowe, sanitarne lub wyżywienie (14 w 2019 r., 10 w 2020 r. i 70 w 2021 r.). Szef UdSC wyjaśnił, że *wzrost skarg w 2021 r. związany mógł być z większą liczbą mieszkańców ośrodków, w tym obywateli Białorusi (w związku ze zwiększoną liczbą osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej) oraz pisanem wielu skarg przez tych samych mieszkańców (ponad 50% skarg w 2021 r. skierowało pięciu wnioskodawców).*

Na podstawie analizy wybranych skarg na warunki lokalowe, sanitarne lub wyżywienie⁸⁷, rozpatrywanych przez DPS, ustalono, że w każdym przypadku, po zbadaniu i wyjaśnieniu sprawy, przekazywano odpowiedź skarżącemu (dwie przekazano do rozpatrzenia WKiN). Skargę w języku obcym tłumaczono na język polski. W zależności od charakteru sprawy przeprowadzano rozmowy wyjaśniające ze skarżącymi, proponowano złożenie wniosku o przeniesienie do innego ośrodka, przeprowadzano kontrolę w pomieszczeniach ośrodka, pobierano wyjaśnienia pracowników UdSC i podmiotów prowadzących ośrodki.

(akta kontroli: tom III str. 284-296; tom IV str. 1-293)

3.8. W II półroczu 2021 r. UdSC przekazał SG do dyspozycji 349 miejsc w ośrodkach dla cudzoziemców. Urząd zawarł porozumienia w sprawie użytkowania przez SG pomieszczeń w ośrodkach własnych: 26 lipca 2021 r. z Nadbużańskim Oddziałem SG w Chełmie w sprawie użytkowania pomieszczeń budynku ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej, 9 sierpnia 2021 r. z Podlaskim Oddziałem SG w Białymstoku w sprawie użytkowania przez SG pomieszczeń dwóch budynków ośrodka w Czerwonym Borze. Porozumienia zostały zawarte na czas określony odpowiednio na: pięć miesięcy i 12 miesięcy (30 sierpnia 2021 r. zmieniono na cztery miesiące). W okresie użyczenia utrzymana została zdolność Urzędu do zakwaterowania cudzoziemców w ośrodkach, co wynikało, m.in. z podjętych działań, w wyniku których pozyskano dodatkowo 329 miejsc w ośrodkach podległych Szefowi UdSC.

Szef UdSC wyjaśnił, że *proces czasowego użyczenia ośrodków na potrzeby SG zainicjowała Komenda Główna SG z uwagi na napiętą sytuację na granicy z Białorusią i duże potrzeby miejsc w zakresie detencji*⁸⁸.

Po podpisaniu porozumień, Szef UdSC poinformował⁸⁹ Komendanta Głównego SG, że Urząd posiada ograniczone możliwości użyczenia większej liczby ośrodków, gdyż w pozostałych dwóch nie ma możliwości wydzielenia części ośrodków, które mogłyby zostać wykorzystane przez SG.

Szef UdSC wyjaśnił m.in., że *założeniem przy przekazywaniu w użyczenie powyższych obiektów było wsparcie SG, która sygnalizowała m.in. potrzeby zakończenia prowadzenia remontów w ośrodkach strzeżonych.*

(akta kontroli: tom III str. 151-154, 254-257; tom IV str. 294-358, 416-434)

⁸⁶ W UdSC obowiązywał system elektronicznego zarządzania dokumentami jako podstawowy sposób wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw oraz gromadzenia i tworzenia dokumentów w postaci elektronicznej.

⁸⁷ 24 skargi, po dwie pierwsze na warunki lokalowe, sanitarne lub wyżywienie w każdym roku (niektóre skargi były wielowątkowe, dotyczyły kilku dziedzin).

⁸⁸ Przymusowe umieszczenie w zamkniętym ośrodku pod nadzorem.

⁸⁹ Pismem z 10 sierpnia 2021 r.

Pismem z 6 października 2021 r. Komendant Główny SG zwrócił się o udzielenie zgody na wykorzystywanie przekazanych przez Urząd obiektów do końca 2022 r. Prośbę uzasadnił presją migracyjną na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej i dużą liczbą zatrzymanych cudzoziemców, przekraczających granicę państwową wbrew przepisom. Szef UdSC poinformował, że diametralnie zmieniła się sytuacja w ośrodkach prowadzonych przez Urząd; udzielone wsparcie odbywało się kosztem zmniejszonej liczby miejsc dostępnych w ośrodkach UdSC, co szczególnie odczuwalne było w trakcie przyjęcia grupy osób ewakuowanych z Afganistanu; przekazanie ośrodków na potrzeby SG wiąże się z koniecznością utrzymania lub organizacji przez Urząd dodatkowych miejsc kwaterunkowych i ponoszenia kosztów utworzenia tych miejsc; oraz że istnieje ryzyko utraty środków zewnętrznych FAMI, z których w 2022 r. zaplanowano finansowanie prac remontowych w użyczonych ośrodkach. Przypomniawszy, że założeniem użyczenia był krótkotrwały charakter wsparcia, wynikający z sygnalizowanej potrzeby zakończenia remontów w ośrodkach strzeżonych SG, które znacząco obniżyły zdolności detencyjne. Aneksami do porozumień przedłużono czas użytkowania obiektów przez SG obiektów do 30 czerwca 2022 r., zgodnie z propozycją Szefa UdSC podyktowaną potrzebą sprawnej realizacji zadań związanych z zakwaterowaniem cudzoziemców.

UdSC podjął działania zmierzające do zabezpieczenia (utrzymania) zdolności do zakwaterowania cudzoziemców po 31 grudnia 2021 r., po przedłużeniu przekazania niektórych obiektów do Straży Granicznej. Wszczęto postępowanie, w wyniku którego zawarto umowy na udostępnienie, od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r., dodatkowych 315 miejsc w ośrodkach w Bezwoli, Grupie i Łukowie oraz postępowanie na udostępnienie nowego obiektu w Jachrance świadczącego usługi zakwaterowania i wyżywienia dla ok. 100 osób.

(akta kontroli: tom IV str. 336-337, 355-356, 359-379, 384-415, 435-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak wystarczającej liczby miejsc w ośrodkach dla cudzoziemców na wypadek ich masowego napływu.

Łączna liczba 2723 miejsc w wytypowanych przez UdSC obiektach była niższa od przyjmowanej w najdalej idącym wariantcie planistycznym jako początek masowego napływu cudzoziemców (3000 osób miesięcznie). Przy napływie cudzoziemców w tej skali, miejsca w ośrodkach własnych oraz dodatkowo wytypowanych zostałyby wykorzystane już w trakcie niespełna jednego miesiąca.

Szef Urzędu stwierdził m.in.⁹⁰, że w ocenie UdSC posiadane zasoby i możliwości są aktualnie wystarczające do zapewnienia pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Należy podkreślić, że w przypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski oraz uruchomienia i wdrożenia procedury SPO-9, po wyczerpaniu możliwości będących w posiadaniu Szefa UdSC, za wskazanie obiektów do zakwaterowania odpowiedzialni są wojewodowie.

(akta kontroli: tom II str. 221-242, 356-360)

Zdaniem NIK, liczba miejsc w obiektach pozyskanych w ramach działań własnych Szefa UdSC na wypadek masowego napływu cudzoziemców, nie powinna być ustalana w odniesieniu do zwykłego napływu osób, które występują o ochronę międzynarodową na terenie Polski. Liczba takich miejsc powinna dawać realną możliwość zakwaterowania cudzoziemców w pierwszej fazie ich masowego napływu,

⁹⁰ Wyjaśnienia z dnia 20 stycznia 2022 r.

zanim zadanie wskazywania obiektów do zakwaterowania cudzoziemców przejmą wojewodowie – zgodnie z założeniami SPO-9.

2. Rozpatrywanie skarg w sprawach funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodkach dla cudzoziemców oraz dotyczących pracowników ośrodków będących w trwałym zarządzie UdSC przez Departament Pomocy Socjalnej, który według Regulaminu organizacyjnego UdSC zobowiązany był do zapewnienia prawidłowego prowadzenia tych ośrodków. Zgodnie z ww. Regulaminem rozpatrywanie takich skarg należało do zadań Departamentu Kontroli i Bezpieczeństwa Migracyjnego.

Zgodnie z § 17 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 października 2015 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców⁹¹ wnioski, skargi lub prośby cudzoziemców są przyjmowane przez pracowników, a wnioski i skargi dotyczące pracownika urzędu oraz w sprawach funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodku składa się bezpośrednio do Szefa Urzędu. Zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 5 Regulaminu organizacyjnego UdSC⁹² do zadań Departamentu Kontroli i Bezpieczeństwa Migracyjnego należy rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji skierowanych do Szefa UdSC⁹³.

Skargi dotyczące pracowników lub warunków pobytu w ośrodkach, rozpatrywane przez DPS, nie były przekazywane Szefowi UdSC, co naruszało § 17 ust. 5 rozporządzenia w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców.

Objęte analizą 22 skargi rozpatrzone przez DPS dotyczyły funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodkach dla cudzoziemców, w tym 12 skarg – ośrodków będących w trwałym zarządzie UdSC, trzy skargi także pracowników tych ośrodków.

Szef UdSC wyjaśnił, że *pisma od cudzoziemców skierowane do DPS, nie składane w trybie skargowym oraz zawierające uwagi dotyczące funkcjonowania ośrodków nie są traktowane jako skargi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*⁹⁴. Zgodnie z uzgodnieniami dokonanymi z poprzednim naczelnikiem WKiN wystąpienia cudzoziemców np. na warunki zakwaterowania czy opiekę medyczną nie stanowią skarg w rozumieniu przepisów KPA na pracownika lub działanie UdSC, a zgłoszenie takie należy potraktować jako uwagi do sposobu świadczenia usług przez np. operatora medycznego czy innego podwykonawcy. DPS rozpatrywał wystąpienia cudzoziemców, które nie stanowiły skarg w rozumieniu KPA, w ramach prowadzonego nadzoru nad wykonawcami usług. (akta kontroli: tom III str. 284-296; tom IV str. 87-293)

Zdaniem NIK, treść objętych analizą 22 pism, nazwanych w powyższym wyjaśnieniu *wystąpieniami cudzoziemców*, rozpatrzonych przez DPS, stanowił przedmiot skargi w rozumieniu art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego. W myśl tego przepisu przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak przygotowania przez UdSC wystarczającej liczby miejsc w ośrodkach dla cudzoziemców na wypadek ich masowego napływu. Liczba miejsc przygotowanych przez Urząd w tych ośrodkach była wystarczająca do przyjęcia cudzoziemców jedynie w skali porównywalnej do

⁹¹ Dz. U. poz. 1828.

⁹² Dz. U. MSWiA z 2021 r. poz. 44.

⁹³ Do 18 marca 2020 r. ww. zadania należały do kompetencji Biura Szefa UdSC.

⁹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

napływu osób, które w latach 2019 – 2021 występowały o ochronę międzynarodową na terenie Polski.

W ocenie NIK liczba miejsc w ośrodkach recepcyjnych, którą dysponował Urząd nie była wystarczająca w stosunku do potrzeb, które mogą wystąpić w przypadku masowego napływu cudzoziemców.

Urząd, pomimo przekazania w lipcu i sierpniu 2021 r. łącznie 349 miejsc na potrzeby Straży Granicznej zachował zdolność do zakwaterowania cudzoziemców w podległych ośrodkach. Do końca 2021 r. pozyskał dodatkowo 329 miejsc, a kolejne 315 miejsc po 1 stycznia 2022 r.

Nadzór Szefa UdSC dotyczący zakwaterowania w ośrodkach własnych i prowadzonych przez podmioty zewnętrzne dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową był prowadzony rzetelnie. Pozwoliło to na prawidłową realizację zadań w zakresie zakwaterowania cudzoziemców.

Część skarg dotyczących funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodkach podległych UdSC rozpatrywano z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, niezgodnie z przepisem rozporządzenia w sprawie *regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców* oraz wewnętrznymi uregulowaniami Urzędu.

IV. Wnioski

Wnioski

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

- 1) uwzględnienie w *Planie ZK Szefa UdSC* szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków na wypadek masowego napływu cudzoziemców oraz wszystkich zadań Szefa UdSC wynikających z *Krajowego planu ZK*;
- 2) uwzględnienie w planowaniu działań Urzędu masowego napływu cudzoziemców odpowiednio do zmieniającej się liczby cudzoziemców, w tym także w wariantach przekraczających posiadane aktualnie zasoby kwaterunkowe;
- 3) wytypowanie obiektów, do wykorzystania w pierwszej kolejności w przypadku masowego napływu cudzoziemców, posiadających liczbę miejsc adekwatną do mogącej wystąpić skali tego napływu.
- 4) podjęcie działań w celu przygotowania organizacji udzielania świadczeń medycznych i usług tłumaczeń w sytuacji masowego napływu cudzoziemców;
- 5) zapewnienie terminowych wypłat wszystkich świadczeń należnych cudzoziemcom poprzez zaplanowanie środków na ten cel w wystarczającej wysokości;
- 6) zapewnienie rozpatrywania spraw dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej w terminach określonych w obowiązujących przepisach;
- 7) zapewnienie wydawania decyzji w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej po wystąpieniu do właściwych organów o informacje wymagane przepisami ustawy o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*, a w przypadku braku odpowiedzi, po upływie 30-dniowego terminu na ich przekazanie;
- 8) rozpatrywanie skarg dotyczących pracowników Urzędu oraz w sprawach funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodku dla cudzoziemców, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i rozporządzenia w sprawie *regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 26.08.2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/