



LRZ.430.4.2023

Nr ewid. 86/2023/D/21/506/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE ORGANÓW PAŃSTWA
NA WYPADEK MASOWEGO NAPŁYWU
CUDZOZIEMCÓW DO POLSKI**

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

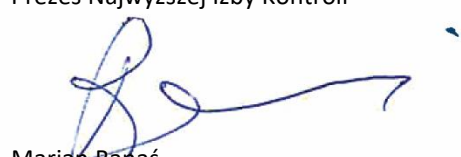
Przygotowanie organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski

Dyrektor Delegatury



Wiesław Motyka

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 28.02.2024r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	7
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Przygotowanie i realizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski	13
5.2. Przygotowanie i realizacja przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski	18
5.3. Przygotowanie i realizacja przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski	24
5.4. Przygotowanie i realizacja przez Komendantów Oddziałów Straży Granicznej, w skład których wchodzi Strzeżone Ośrodki do Spraw Cudzoziemców, zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski	32
5.5. Przygotowanie i Realizacja przez wojewodów zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP	39
6. ZAŁĄCZNIKI	45
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	45
6.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	47
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	50
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	59
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	60

Zdjecie na okładce:
[Materiały NIK](#)

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Granica zewnętrzna UE	Łądowa granica RP z Rosją, Białorusią i Ukrainą
KGSG/Komenda Główna SG	Komenda Główna Straży Granicznej
Komendant Główny SG	Komendant Główny Straży Granicznej
KPZK/WPZK	Krajowy/Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego
Minister SWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSWiA/Ministerstwo	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NOSG/POSG	Nadodrzański/Podlaski Oddział Straży Granicznej
Rozporządzenie w sprawie SOdC	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców Dz. U. z 2018 r. poz. 1576, ze zm.
Standardowa Procedura Operacyjna-9/SPO-9/Procedura	Standardowa Procedura Operacyjna-9 – Działania w Przypadku Masowego Napływu Cudzoziemców Na Terytorium RP, ujęta w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego
SG	Straż Graniczna
SOdC	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców
Szef Urzędu/UdSC	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
UdSC/Urząd	Urząd do Spraw Cudzoziemców
Ustawa o cudzoziemcach	Ustawa z dnia 12 czerwca 2013 r o cudzoziemcach – Dz. U. z 2023 r. poz. 519, ze zm.
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2022 r. poz. 623
Ustawa o SG	Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz. U. z 2023 r. poz. 1080, ze zm.
Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. z 2023 r. poz. 1504
Ustawa o zarządzaniu kryzysowym	Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy państwa były odpowiednio przygotowane do skutecznego realizowania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy właściwe organy administracji państwowej były odpowiednio przygotowane pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do działań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP?
2. Czy właściwe organy administracji państwowej prawidłowo realizowały przypisane im zadania dotyczące działania na wypadek sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP?
3. Czy ośrodki dla cudzoziemców prawidłowo realizowały zadania, w tym w sytuacji związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Straży Granicznej, Urząd do Spraw Cudzoziemców, cztery urzędy wojewódzkie, dwa oddziały Straży Granicznej

Okres objęty kontrolą

Lata: 2019–2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie

W 2021 roku na polsko-białoruskim odcinku granicy RP wystąpiła sytuacja kryzysowa związana z nagłym napływem cudzoziemców do Polski, która z różnym nasileniem trwała w kolejnych latach. Według danych Straży Granicznej odnotowano kilkanaście tysięcy prób nielegalnego przekroczenia granicy. W 2020 roku takich prób było niewiele ponad sto, a w 2019 r. zaledwie kilkanaście. Na terenie kraju od lipca 2021 r. Policja zatrzymała kilkanaście tysięcy cudzoziemców, którzy nielegalnie przekroczyli granicę Polski i nie zostali na tej granicy wcześniej zatrzymani. Według danych służb niemieckich tylko w II połowie 2021 r. zatrzymano na terenie Niemiec ok. 10 tys. osób, które według ich deklaracji przekroczyły wcześniej nielegalnie granicę wschodnią Polski. Należy mieć na uwadze, że granica wschodnia Polski stanowi granicę zewnętrzną UE i nasz kraj ma obowiązek skutecznie ją zabezpieczyć. Brak jest oficjalnych danych ile osób przekroczyło nielegalnie polsko-białoruską granicę państwową.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi cudzoziemcy, którzy przekraczają granicę RP i składają wniosek o ochronę międzynarodową zostają zakwaterowani na terenie istniejących ośrodków dla uchodźców, podlegających Urzędowi do Spraw Cudzoziemców. Podczas tego pobytu oczekują na rozpatrzenie ich wniosków. Straż Graniczna posiada strzeżone ośrodki dla cudzoziemców, gdzie są umieszczani cudzoziemcy w przypadkach, kiedy prowadzone jest postępowanie wyjaśniające odnośnie sytuacji cudzoziemca, który nie posiada prawa do pobytu na terenie RP lub złamał przepisy związane z pobytem. Jednak zarówno ośrodki podległe UdSC jak i strzeżone ośrodki dla cudzoziemców podległe Straży Granicznej mają ograniczone możliwości co do liczby przyjmowanych osób.

Celem kontroli była ocena stanu przygotowania pod względem organizacyjnym, kadrowym, prawnym i finansowym organów administracji państwowej do działań związanych z masowym napływem cudzoziemców na teren Polski. Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK w związku z sytuacją kryzysową zaistniałą na granicy polsko-białoruskiej.

2. OCENA OGÓLNA

Organy państwa nie były w latach 2019–2021 przygotowane do skutecznego realizowania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców

Odpowiedzialny za migrację i kwestie dotyczące cudzoziemców, Minister SWiA nie był przygotowany organizacyjnie do skutecznego realizowania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski. Minister nierzetelnie realizował zadania w zakresie zarządzania kryzysowego związanego z migracją, polegające na zapobieganiu takim sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich sytuacji oraz usuwaniu ich skutków. Ryzyko i skala wystąpienia masowego napływu cudzoziemców w ogóle nie były przez Ministra SWiA szacowane.

Straż Graniczna i Urząd do Spraw Cudzoziemców były nieprzygotowane organizacyjnie, finansowo i kadrowo do skutecznego realizowania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski.

Opracowane przez Straż Graniczną plany zarządzania kryzysowego nie przewidywały masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP w miejscach niedozwolonych, poza przejściami granicznymi. W ogóle nie opracowano planów dotyczących odcinka granicy z Rosją. Straż Graniczna nie posiadała sił i środków umożliwiających skuteczną realizację zadań w sytuacji kryzysowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP. Nieprzygotowanie UdSC skutkowało m.in. znaczną przewlekłością prowadzonych postępowań i wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Kwoty planowanych wydatków ustalone dla Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ustawach budżetowych były niewystarczające dla realizacji zadań, zwłaszcza w zaistniałej sytuacji kryzysowej, zaś podejmowane przez Szefa tego Urzędu działania w celu zwiększenia planu wydatków w trakcie poszczególnych lat budżetowych nie były w pełni skuteczne. Skalę problemu obrazuje fakt, iż przez 18 lat nie były zmieniane stawki dzienne wyżywienia zbiorowego w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP¹.

Objęci kontrolą Komendanci Oddziałów SG, w skład których wchodziły Strzeżone Ośrodki dla Cudzoziemców, z powodu braków kadrowych, niedomagań organizacyjnych oraz infrastrukturalnych nie byli w stanie sprawnie realizować zadań związanych z wystąpieniem masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski.

Organizacja i wyposażenie służb państwowych, ze względu na braki kadrowe, niedobory sprzętu oraz nieodpowiednią infrastrukturę, nie nadążały za wzrastającą liczbą osób nielegalnie przekraczających polsko-białoruski odcinek granicy w 2021 r. W związku z tym, odpowiedzialne za bezpieczeństwo graniczne organy państwa, nie posiadały zasobów aby skutecznie poradzić sobie z tym kryzysem migracyjnym środkami przewidzianymi w ramach zwykłych rozwiązań konstytucyjnych.

Wszyscy objęci kontrolą wojewodowie byli przygotowani pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z reagowaniem na wystąpienie sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców. Wojewodowie gromadzili dane dotyczące bieżącej sytuacji na granicy związanej z napływem cudzoziemców i przekazywali niezbędne dane do właściwych organów.

W ocenie NIK nieprzygotowanie służb państwowych na wypadek masowego napływu cudzoziemców skutkowało podjęciem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji o wystąpieniu do Rady Ministrów z wnioskiem o wprowadzenie w pasie przygranicznym stanu wyjątkowego.

¹ Oraz związaną z tą stawką wysokość ekwiwalentu pieniężnego w zamian za wyżywienie w ośrodku.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprzygotowanie organów państwa do właściwej realizacji zadań w sytuacji masowego napływu cudzoziemców

Skontrolowane organy państwa nie były w latach 2019–2021 właściwie przygotowane do wykonywania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP.

Przygotowane plany kryzysowe nie uwzględniały szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków. W ogóle nie opracowano planów dotyczących odcinka granicy z Rosją. Wprowadzone przez właściwe instytucje państwowe rozwiązania organizacyjne i kadrowe mające na celu opanowanie sytuacji kryzysowej związanej z masową migracją były nieadekwatne do potrzeb i nie przyniosły trwałej poprawy sytuacji. Cudzoziemcom przekraczającym w 2021 r. granicę na odcinku polsko-białoruskim w miejscach niedozwolonych nie zapewniono odpowiednich warunków zarówno podczas ich zatrzymania jak również w trakcie oczekiwania na rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[str. 13–14, 16, 19–24, 27–28, 31–32]

Obowiązujące procedury nie przewidywały masowego przekraczania granicy w miejscach niedozwolonych

W procedurach zarządzania kryzysowego nie przewidziano zagrożenia polegającego na masowej lub nielegalnej migracji mogącej wystąpić poza wyznaczonymi przejściami granicznymi RP. Minister w ogóle nie szacował ryzyka i skali takiej sytuacji kryzysowej. Konsekwencją tego było nieprzygotowanie służb państwowych wobec wydarzeń na polsko-białoruskim odcinku granicy RP w 2021 r., gdy cudzoziemcy w dużych grupach podejmowali próby wejścia na terytorium Polski w miejscach niedozwolonych, poza terenem przejść granicznych. W sytuacji nieprzygotowania na taki stan rzeczy zdecydowano się na wariant siłowego wypychania cudzoziemców na terytorium Białorusi, tzw. push back. W 2021 r. na polsko-białoruskim odcinku granicy państwa, według oficjalnych danych, dokonano 2744 zatrzymania cudzoziemców podczas przekraczania granicy w terenie poza wyznaczonymi do tego miejscami. Osoby te zostały cofnięte na terytorium Białorusi. Przyczyniało się to do oskarżeń SG przez organizacje broniące praw człowieka o niehumanitarne traktowanie cudzoziemców, zwłaszcza gdy dotyczyło to matek z małymi dziećmi, a warunki pogodowe zwiększały zagrożenia zdrowia i życia tych osób.

W związku z wnoszonymi przez cudzoziemców skargami zapadło szereg wyroków sądów krajowych potwierdzających, że stosowany przez Straż Graniczną sposób zawracania cudzoziemców do Białorusi, był niezgodny z prawem². Dziesięć spraw oczekiwało także na rozstrzygnięcie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka³.

[str. 13–14, 18–19]

Minister SWiA nie sporządził analizy zagrożenia i przeciwdziałania masowemu napływowi cudzoziemców

Ujęta w KPZK Standardowa Procedura Operacyjna-9⁴, dotycząca działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, przewidywała scenariusz działań określony dla przyjęcia cudzoziemców, którzy deklarują poszukiwanie pomocy międzynarodowej. Zgodnie z KPZK SPO-9 powinna być stosowana w sytuacji kryzysowej będącej wynikiem przybycia na terytorium RP cudzoziemców masowo opuszczających kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Odpowiedzialny Minister SWiA nie sporządził we współpracy z innymi uczestnikami procedury SPO-9 analizy zagrożenia, polegającego na masowym napływie cudzoziemców do Polski i możliwości przeciwdziałania mu. Minister SWiA nie posiadał żadnych dokumentów, które wskazywałyby na dokonanie jakiegokolwiek formalnej oceny

² Np.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.09.2022 r., sygn. II SA/Bk 492/22 wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.09.2022 r., sygn. II SA/Bk 493/22 wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.09.2022 r., sygn. II SA/Bk 494/22

³ na podstawie danych bazy z ETPC - hudoc.echr.coe.int (dostęp 2023-09-20)

⁴ Ujęty w KPZK schemat działań w ramach Standardowej Procedury Operacyjnej-9, dotyczy postępowania w przypadku napływu cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W KPZK zapisano, że brak jest szczególnych rozwiązań prawnych regulujących organizację i finansowanie pomocy socjalnej oraz medycznej dla cudzoziemców, którzy nie złożą wniosku o ochronę międzynarodową.

sytuacji kryzysowej na polsko-białoruskim odcinku granicy RP lub stanowisko, że zachodzą przesłanki do uruchomienia innych procedur operacyjnych, czy też innych działań związanych z kryzysem. Minister SWiA podczas trwania kryzysu migracyjnego na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w 2021 r. ani razu nie zwołał posiedzenia zespołu zarządzania kryzysowego MSWiA.

[str. 14–15]

Niedoskonałe regulacje prawne na wypadek masowego napływu cudzoziemców

Minister SWiA nie posiadał aktualnych strategicznych dokumentów na wypadek masowego napływu cudzoziemców, a będące w jego dyspozycji opracowania dotyczyły zadań innych organów lub były sporządzane na podstawie nieobowiązujących już procedur z poprzedniej wersji KPZK. Do czasu zakończenia kontroli nie został przyjęty dokument dotyczący polityki migracyjnej Polski, pomimo, iż zespół do spraw jego przygotowania powołany został w grudniu 2016 r. Obowiązujące regulacje prawne nie zapewniały podległej Ministrowi SWiA Straży Granicznej możliwości sprawnego wykonywania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski. Dopiero w trakcie kryzysu migracyjnego, po wprowadzeniu stanu wyjątkowego od 2 września 2021 r., dostrzeżono konieczność zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez SG w celu ochrony granicy państwowej oraz poprawienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy SG realizujących zadania związane z ochroną granicy państwowej. W następstwie czego Minister podjął szereg działań zmierzających do zmiany przepisów wykonawczych w zakresie ochrony granicy, w tym dotyczących uprawnień i wyposażenia funkcjonariuszy SG.

[str. 15]

Brak jednolitego planu reagowania na zjawisko masowej migracji

Straż Graniczna nie opracowała planu działania w sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców, który obejmowałby całą granicę RP, stanowiącą zewnętrzną granicę UE. W ogóle nie opracowano takich planów dla odcinka granicy z Rosją ani dla odcinka granicy morskiej. Plany zarządzania kryzysowego SG miały charakter ogólny i nie uwzględniały szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków. Plany dotyczące masowego napływu cudzoziemców były sporządzone jeszcze w 2014 r., dotyczyły wyłącznie granicy z Ukrainą i nie były aktualizowane. Dokumenty te nie bazowały na SPO-9 z KPZK i nie stanowiły praktycznej implementacji tej procedury.

[str. 19–20]

Nieprzygotowanie SG do sytuacji kryzysowej wywołanej masową migracją

Komendant Główny SG nie posiadał odpowiednich sił i środków umożliwiających realizację zadań w sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP. Stan zatrudnienia funkcjonariuszy był niewystarczający i w latach 2019-2021 wynosił 86,2%-87,6 % wymaganego stanu ukończenia. Było to istotną przyczyną zaangażowania sił i środków policji i wojska w celu opanowania sytuacji kryzysowej. Bez ich wsparcia realizacja zadań przez SG w sytuacji kryzysowej na granicy z Białorusią nie byłaby możliwa.

[str. 20–21]

Przejęcie nieprzygotowanych obiektów na potrzeby detencji cudzoziemców

Kryzys migracyjny w 2021 r. na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej ujawnił stan nieprzygotowania Straży Granicznej do rozmieszczenia we własnych ośrodkach dużych grup cudzoziemców. W związku z brakiem rezerwowych miejsc dla masowo napływających cudzoziemców Komendant Główny SG przejął obiekty nieprzystosowane do pełnienia zadań realizowanych przez SOdC. Prace remontowe przeprowadzone w ww. obiektach nie zapewniły osiągnięcia minimalnych standardów. Pomimo to niemalże natychmiast zakwaterowano w nich cudzoziemców. Niespełnianie wymogów przeciwpożarowych i sanitarnych skutkowało stwierdzeniem w trakcie kontroli stanu zagrożenia dla zdrowia i życia zarówno cudzoziemców jak i funkcjonariuszy SG. Szczególnie dotyczyło to przejętego od wojska Obiektu w Wędrzynie, znajdującego się na terenie poligonu wojskowego. Już po czterech dniach od przejęcia Obiektu umieszczono w nim cudzoziemców mimo, że nie spełniał on wymogów sanitarnych, przeciwpożarowych oraz w zakresie infrastruktury i wyposażenia, bez uwzględnienia opinii uprzednio powołanej komisji, która określiła niezbędny czas adaptacji obiektów na 20 tygodni. Na dzień 31 grudnia 2021 r. w obiekcie tym przebywało 608 cudzoziemców.

Podjęta na zlecenie NIK kontrola Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Sulęcinie stwierdziła 20 nieprawidłowości potwierdzających niespełnienie wymogów sanitarnych dla tego rodzaju obiektów. [str. 22–23]

Nieodpowiednia organizacja pracy podczas rotacji funkcjonariuszy w SOdC

W użyczonych od innych instytucji obiektach, służących realizacji zadań SOdC brakowało odpowiedniej do potrzeb liczby funkcjonariuszy SG. Nieprzygotowanie na masowy napływ cudzoziemców i presja czasu spowodowały podjęcie decyzji o wsparciu tych nowo otwartych obiektów funkcjonariuszami oddelegowanymi z poszczególnych OSG na terenie kraju. Komendant Główny SG delegował mniejszą niż wnioskowana przez Komendanta NOSG liczbę funkcjonariuszy. Okresy oddelegowania funkcjonariuszy były krótsze od wnioskowanych i wynosiły od 14 do 30 dni. W sytuacji niedoboru kadry w stosunku do potrzeb w Obieckie w Wędrzynie, przy tak dużej rotacji, często zmieniającej się załodze trudno było zapewnić kompetentne i skuteczne wykonywanie zadań. Składane przez Komendanta NOSG wnioski o wydłużenie okresu delegowania oraz przedłużenie oddelegowań już trwających nie zostały uwzględnione. [str. 23–24]

Problemy kadrowe UdSC

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 również w sytuacji zwykłego napływu cudzoziemców. Niskie stawki wynagrodzeń oraz duże obciążenie zadaniami były powodem znacznej fluktuacji kadr. Dla złagodzenia problemów kadrowych wykonywanie czynności niewymagających przygotowania merytorycznego powierzano osobom spoza Urzędu, na podstawie umów zleceń, niezgodnie z Rekomendacjami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej. Braki kadrowe w UdSC powodowały, że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w latach 2019–2020 były rozpatrywane, w zależności od rodzaju udzielanej ochrony, średnio od 216 do 308 dni, podczas gdy winny być załatwione w terminie do 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. [str. 24–25]

Niewystarczający budżet UdSC

Kwoty planowanych wydatków, ustalone dla Urzędu w ustawach budżetowych na lata 2019–2021, były niewystarczające dla realizacji zadań, a podejmowane przez Szefa UdSC działania w celu zwiększenia planu wydatków w ograniczonym stopniu poprawiały sytuację finansową. Brak środków spowodował opóźnienia w wypłatach części świadczeń należnych cudzoziemcom w łącznej kwocie 1 466 685 zł. Niezmieniane od ponad 18 lat dzienne stawki żywieniowe oraz miesięczne stawki pomocy pieniężnej na zakup środków czystości dla cudzoziemców były rażąco niedostosowane do istniejących potrzeb i wynosiły odpowiednio 9 złotych dziennie oraz 20 złotych miesięcznie. Na skutek działań Szefa UdSC, od dnia 1 listopada 2022 r., Minister SWiA podniósł jedynie stawkę wyżywienia do 11 zł dziennie na osobę, co przy poziomie cen poprawiło nieznacznie sytuację w tym zakresie. Zbyt niski budżet Urzędu nie pozwolił na realizację zakupów inwestycyjnych oraz urządzeń umożliwiających poprawę sprawności wykonywania zadań w trakcie masowego napływu cudzoziemców. [str. 25–26]

Nieprzygotowanie przez UdSC odpowiedniej liczby miejsc na zakwaterowanie cudzoziemców w razie masowego napływu

Urząd do Spraw Cudzoziemców nie dokonał oceny sytuacji ani analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców, określonych w SPO-9. UdSC nie był przygotowany na zakwaterowanie i utrzymanie cudzoziemców w przypadku ich masowego napływu do Polski. Miejsca w ośrodkach podległych Urzędowi oraz w dodatkowo wytypowanych obiektach, zostałyby wykorzystane w ciągu niespełna jednego miesiąca, w przypadku napływu cudzoziemców w maksymalnej przyjętej przez Urząd liczbie. 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. UdSC w latach 2019–2021 zapewnił pobyt w ośrodkach własnych oraz

<p>Decyzje o udzieleniu ochrony międzynarodowej podejmowane po upływie terminu do uzyskania informacji o braku zagrożenia dla bezpieczeństwa RP</p>	<p>wynajmowanych od podmiotów zewnętrznych cudzoziemcom, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony na terytorium RP. [str. 28–29]</p> <p>W 65 badanych przez NIK przypadkach, Szef UdSC na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony, w trakcie rozpatrywania wniosku cudzoziemca zwrócił się do ABW o przekazanie informacji, czy taka osoba nie zagraża bezpieczeństwu państwa. W żadnej z tych spraw ABW nie przekazała takiej informacji. Przepis art. 45 ust. 4 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony stanowi, że jeśli organ zobowiązany do przekazania takiej informacji nie przekaże jej w określonych terminach, uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony. Szef Urzędu we wszystkich 65 badanych przypadkach wydał decyzje o udzieleniu ochrony międzynarodowej. [str. 29]</p>
<p>Nieodpowiednie warunki w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców</p>	<p>W związku z niezapewnieniem bezpieczeństwa pożarowego i sanitarnego w przejętych Obiektach SOdC w Wędrzynie i Czerwonym Borze, NIK wystąpiła do właściwych komendantów OSG z informacją o stwierdzeniu bezpośredniego zagrożenia niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia umieszczonych tam cudzoziemców oraz pełniących służbę funkcjonariuszy.</p> <p>Nieodpowiednie warunki organizacyjne i kadrowe powodowały m.in. opóźnienia w przyjmowaniu od cudzoziemców wniosków o udzielenie pomocy międzynarodowej. Przejęte obiekty nie umożliwiały realizacji przysługujących cudzoziemcom praw m.in. do rekreacji i dostępu do internetu.</p> <p>Złe warunki bytowe i wyposażenie oraz brak dostępu do lekarza były powodami organizowania buntów oraz akcji protestacyjnych. Szczególnie niebezpieczny przebieg miał zorganizowany przez cudzoziemców bunt w dniu 26 listopada 2021 r. w Obiekcie w Wędrzynie, w którym było umieszczonych ok. 600 cudzoziemców. Do opanowania go użyto znacznych sił: funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i innych służb. [str. 33–34]</p>
<p>Niezapewnienie cudzoziemcom właściwej opieki medycznej i psychologicznej</p>	<p>W Obiektach SOdC w Wędrzynie i w Czerwonym Borze nie zapewniono cudzoziemcom właściwej podstawowej opieki lekarskiej i psychologicznej. Mimo, że stosowne przepisy prawa obligowały, aby zatrzymanych cudzoziemców poddać badaniom lekarskim niezwłocznie po umieszczeniu w SOdC, to w niektórych przypadkach poddano ich badaniom nawet po upływie 65 dni. Dostęp do lekarza był utrudniony – w Obiekcie w Wędrzynie (ok. 600 cudzoziemców), jeden lekarz wykonywał usługi medyczne jedynie przez 6 godzin tygodniowo.</p> <p>Od 24 sierpnia do 13 października 2021 r. cudzoziemcy byli pozbawieni opieki psychologicznej. Cudzoziemcom nie stawiano diagnoz psychologicznych reakcji kryzysowych na zdarzenia traumatyczne, w oparciu o system weryfikacji zaburzeń psychicznych, zgodnie z wymogami określonymi przepisami prawa. [str. 35–36]</p>
<p>Nieprecyzyjne wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego</p>	<p>Obowiązujące WPZK były opracowywane na podstawie Wytycznych MSWiA do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego z 2017 r., z uwzględnieniem katalogu zagrożeń zidentyfikowanych do 2017 r., nie brały pod uwagę doświadczeń i sposobów postępowania służb w 2021 r., po eskalacji wydarzeń związanych z wykorzystaniem nielegalnej migracji jako elementu działań hybrydowych na granicy RP z Białorusią w województwie podlaskim. WPZK cechował wysoki stopień ogólności ujętych w nich zapisów, nie zawierały one charakterystyki zagrożeń hybrydowych oraz oceny ryzyka ich wystąpienia na terenie województwa, w tym zagrożeń związanych z nielegalną masową migracją. [str. 39–40]</p>
<p>Ograniczone działania wojewodów związane z przygotowaniem do masowego napływu cudzoziemców</p>	<p>Objęci kontrolą wojewodowie⁵ byli przygotowani pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z reagowaniem kryzysowym. Wojewodowie nie wydawali jednak poleceń organom administracji rządowej i organom administracji samorządowej dotyczących spraw związanych z masowym napływem cudzoziemców na teren</p>

⁵ Lubelski, podkarpacki, podlaski, warmińsko-mazurski.

województwa⁶. Nie przedstawiali Radzie Ministrów projektów dokumentów rządowych dotyczących województwa, w związku z możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców.

[str. 42]

Problemy dotyczące działania służb zarządzania kryzysowego

Organizacja i zasady postępowania służb zarządzania kryzysowego były niejednolite w skali kraju. System wynagrodzeń i szkoleń dyżurnych oraz pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe w województwach także był zróżnicowany. Minimalna obsługa etatowa, sprzętowa oraz wymogi odnośnie systemów teleinformatycznych nie były uregulowane prawnie. Informatyczny system obiegu informacji niejawnych, obsługujący podmioty jedynie na poziomie centralnym oraz wojewódzkim, nie umożliwiał wymiany informacji wszystkim podmiotom realizującym zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa i reagowania na sytuacje kryzysowe. Brak było ujednoczenia systemu zarządzania kryzysowego w zakresie zasad ponoszenia kosztów utrzymywania w gotowości obiektów w celu przyjęcia w nich cudzoziemców oraz kwestii nadzoru i kontroli wykonywania zadań przez administrację samorządową, na której działanie wojewodowie mają ograniczony wpływ.

[str. 43]

Niski poziom wynagrodzeń pracowników WCZK

Poziom wynagrodzeń zasadniczych pracowników służb zarządzania kryzysowego był niski i nieznacznie przekraczał wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2022 r. Biorąc pod uwagę szeroki zakres zadań, wysokie wymagania stawiane pracownikom zarządzania kryzysowego, w tym WCZK, dotyczące znajomości języków obcych, dyspozycyjności, konieczności pozyskiwania certyfikatów do pracy z dokumentacją niejawną, wynagrodzenia te były niekonkurencyjne. Skutkiem był brak odpowiednich kandydatów do pracy w publicznym sektorze bezpieczeństwa i ryzyko niewłaściwej realizacji zadań.

[str. 43–44]

⁶ Wojewoda może wydawać polecenia organom administracji rządowej oraz organom samorządu terytorialnego, m.in.: w zakresie bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego (art. 25 w zw. z art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190)

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Wojewodowie
Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji
Szef Urzędu do Spraw
Cudzoziemców

1. Zapewnienie aktualizacji planów zarządzania kryzysowego, w szczególności na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej polegającej na masowej nielegalnej migracji cudzoziemców na terytorium RP.

Komendant Główny
Straży Granicznej

NIK wnosi także o:

Komendant Główny
Straży Granicznej

2. Zapewnienie planowania działań Straży Granicznej w sytuacji masowego napływu cudzoziemców w odniesieniu do całej długości granicy zewnętrznej UE.
3. Zagwarantowanie rezerwowych miejsc lokacji strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców stosownie do potrzeb, ujęcia ich w planach dotyczących masowego napływu cudzoziemców oraz stałego aktualizowania możliwości wykorzystania rezerwowych miejsc lokacji dla ww. ośrodków

Szef Urzędu do Spraw
Cudzoziemców

4. Wytypowanie obiektów do wykorzystania w pierwszej kolejności – w przypadku masowego napływu cudzoziemców - posiadających liczbę miejsc adekwatną do mogącej wystąpić skali tego napływu.
5. Zapewnienie udzielania świadczeń medycznych i usług tłumaczeń w sytuacji masowego napływu cudzoziemców.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie i realizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski

Plan zarządzania kryzysowego Ministerstwa nie przewidywał zagrożenia polegającego na masowej migracji

Minister SWiA, odpowiedzialny ustawowo za realizację zadań związanych z migracją i kwestie dotyczące cudzoziemców, nierzetelnie realizował zadania w zakresie zarządzania kryzysowego związane z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym, przygotowaniem do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwaniem ich skutków. Nie szacował skali i ryzyka wystąpienia masowego napływu cudzoziemców w związku z czym nie był przygotowany organizacyjnie do skutecznego realizowania zadań na wypadek ich masowego napływu na terytorium Polski.

Obowiązujący Plan zarządzania kryzysowego działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna (Plan ZK MSWiA) nie przewidywał zagrożenia polegającego na zjawisku masowej migracji, w tym nielegalnej. Zawarta w nim procedura operacyjna SPO-9 ograniczała się do scenariusza działań w przypadku napływu cudzoziemców, którzy składają wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Zgodnie z art. 12 ust. 2 tej ustawy opracowane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej plany powinny zawierać m.in. analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń oraz szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków. Obowiązujący Plan ZK MSWiA nie odpowiadał wymogom określonym w art. 12 ust. 2 ww. ustawy, tj. nie zawierał analizy, oceny możliwości wystąpienia zagrożeń oraz szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia – w zakresie masowej nielegalnej migracji. Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA podał, że *Od 2014 r. do połowy 2021 r. Rzeczpospolita Polska nie spotkała się z sytuacją, wymagającą podejmowania decyzji w obszarze masowego napływu cudzoziemców na terytorium państwa, w szczególności w sposób nieuregulowany.* W ocenie NIK brak aktualizacji obowiązującego Planu ZK MSWiA (w którym nie ujęto zagrożenia masową nielegalną migracją) oraz fakt, iż nie spełniono wymogów określonych w art. 12 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym świadczą o jego nierzetelnym przygotowaniu i niewielkiej przydatności na wypadek masowego napływu cudzoziemców. Zagrożenie w postaci masowego nielegalnego napływu cudzoziemców nie zostało zidentyfikowane w planie, mimo wydarzeń migracyjnych na południu Europy (Włochy i Turcja), o których mowa w *Koncepcji działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.*, ani w II połowie 2021 r. wobec wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej. W opinii NIK wpłynęło to negatywnie na stan przygotowania państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców.

Minister SWiA nie wnioskował o włączenie zagrożenia masowej migracji do KPZK

Wśród przewidzianych w KPZK zagrożeń nie wyszczególniono zagrożenia polegającego na masowym napływie cudzoziemców do Polski, związanego z nielegalną migracją i naruszeniem granicy państwowej. KPZK nie wskazywał jednocześnie, w ramach którego z 19 innych przewidzianych zagrożeń, masowy napływ cudzoziemców na terytorium Polski jest lub może być klasyfikowany. O nielegalnej migracji i naruszeniach granicy państwowej wspomniano tylko w opisie zagrożeń związanych z tzw. *działaniami hybrydowymi*. Dla zagrożenia

działania hybrydowe, nie sporządzono siatki bezpieczeństwa (tj. zestawienia potencjalnych zagrożeń mogących doprowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących). Nie opracowano w związku z tym wykazu zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego dla faz: zapobieganie i przygotowanie. W konsekwencji tego, iż Plan ZK MSWiA nie przewidywał zagrożenia kryzysowego polegającego na zjawisku masowej migracji, Minister SWiA nie wnioskował do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o włączenie zagrożenia masowej migracji, w tym nielegalnej do KPZK i o jego aktualizację. W myśl uregulowań dotyczących zasad procedury aktualizacji KPZK (cz. B, punkt 18), stanowiących załącznik funkcjonalny do KPZK, powinna ona następować nie rzadziej niż raz na dwa lata. Jednak w przypadku zdarzenia powodującego uruchomienie procedur reagowania kryzysowego i standardowych procedur operacyjnych lub zaistnienia nowego zagrożenia i zmian w planie zarządzania kryzysowego ministra (kierownika urzędu centralnego) – po dokonaniu zmiany właściwy minister (kierownik urzędu centralnego) niezwłocznie przekazuje aktualny plan Dyrektorowi RCB. Według Dyrektora RCB: *Kwestie masowej migracji należą do kompetencji MSWiA i podległych mu służb i do tej pory RCB nie otrzymało wniosku o włączenie tego zagrożenia do katalogu zagrożeń w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego*. Zdaniem NIK niewywiązanie się Ministra SWiA z ww. obowiązków spowodowało, że po wystąpieniu sytuacji kryzysowej na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej oraz masowej migracji związanej z wojną na Ukrainie, KPZK był dokumentem nieodpowiadającym potrzebom i wyzwaniom stojącym przed organami państwa.

**Minister SWiA
nie wywiązał się
z zadania nałożonego
Procedurą SPO-9**

W części B KPZK przedstawiono 16 procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – standardowe procedury operacyjne, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej. Wśród nich SPO-6 dotyczyła wprowadzenia stanu wyjątkowego, a SPO-9 – działań w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Celem procedury SPO-9 było określenie procesu przyjęcia cudzoziemców masowo przybyłych na terytorium RP wskutek sytuacji we własnym kraju, którzy deklarują poszukiwanie ochrony na terytorium Polski. Koordynatorem działań w tej procedurze był minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji publicznej. Minister SWiA wraz z Ministrem Spraw Zagranicznych, we współpracy z Szefem UdSC i Dyrektorem RCB był odpowiedzialny za przygotowanie oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania. Procedura SPO-9 określała, że przy wykonaniu tego zadania należało uwzględnić: rodzaj i skalę oraz przewidywany obszar, na który mogą przybyć cudzoziemcy, sposób i miejsca przekroczenia granicy, warianty postępowania w zależności od przewidywanej liczby osób, możliwe działania w celu ograniczenia skali zjawiska. Minister SWiA był odpowiedzialny (we współpracy z Dyrektorem RCB) za przekazanie Przewodniczącemu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wniosków z dokonanej analizy i ewentualnej rekomendacji dla zwołania posiedzenia tego zespołu. Minister SWiA (we współpracy z Dyrektorem RCB) był także odpowiedzialny za zorganizowanie i przeprowadzenie posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie⁷/Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Minister SWiA nie wykonał żadnego z ww. zadań, wyszczególnionych w procedurze SPO-9, uznając m.in., że: *(...) to Dyrektor RCB jest odpowiedzialny za przygotowanie kompleksowej analizy sytuacji wraz z prognozą rozwoju i rekomendacją dla zwołania RZZK (we współpracy z kierownikiem komórki do spraw zarządzania kryzysowego właściwego merytorycznie członka RZZK)*. Zdaniem NIK niewykonanie przez Ministra SWiA, będącego koordynatorem działań w procedurze SPO-9, ww. zadań, a szczególnie nieprzygotowanie oceny sytuacji, analizy zagrożenia i przeciwdziałania obniżyło możliwość sprawnego działania organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski.

⁷ Dalej: ZZK

**W MSWiA
w latach 2019–2021
nie zwołano żadnego
posiedzenia Zespołu
Zarządzania
Kryzysowego**

Plan ZK MSWiA został zatwierdzony przez Ministra SWiA w dniu 21 grudnia 2018 r., zaś w dniu 10 lutego 2020 r. plan ten został zaktualizowany i ujednolicony przez Sekretarza Stanu MSWiA. W planie tym wskazano dla jakich zagrożeń określonych w KPZK Minister SWiA pełni rolę wiodącą (9 zagrożeń) i współpracującą (10 zagrożeń). Zapisano w nim, że w ramach przeprowadzonej analizy przez ZZK na potrzeby sporządzenia *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* zidentyfikowano dodatkowe zagrożenia, wobec których reagowanie mieści się w kompetencjach ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji publicznej. Wyszczególniono 14 zagrożeń, w tym pod pozycją 4 ujęto masową nielegalną migrację. Zadania przewidziane do wykonania przez MSWiA w SPO-9 obejmowały m.in.: 1. Przygotowanie w oparciu o raporty okresowe i sytuacyjne służb podległych i nadzorowanych przez Ministra SWiA oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania; 2. Zwołanie ZZK w celu określenia skali zagrożenia oraz użycia możliwych sił i środków – według SPO-1.

W latach 2019–2021, tj. m.in. w trakcie kryzysu migracyjnego na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w Ministerstwie nie zwołano żadnego posiedzenia ZZK. Nie sporządzono (w oparciu o raporty okresowe i sytuacyjne służb podległych i nadzorowanych przez Ministra SWiA) oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania skutkom wydarzeń na granicy wschodniej. Minister nie podjął decyzji o zwołaniu ZZK, uznając że kwestie sytuacji na wschodniej granicy RP oraz informacje na temat możliwości przeniesienia części funkcjonariuszy Straży Granicznej z wewnętrznych na zewnętrzne granice UE były poruszane podczas spotkań realizowanych w innej niż ZZK formule, np. wspólne posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych oraz Zespołu Zadaniowego – Stałej Grupy Ekspertkiej.

W ocenie NIK wskazywanie na inne niż przewidziane w przepisach sposoby procedowania uczestników zarządzania kryzysowego oraz brak jakichkolwiek dowodów ich działalności (protokołów, sprawozdań), nawet w sytuacji kryzysowej na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej świadczy, że system zarządzania kryzysowego Ministerstwa nie działał.

**MSWiA
nie posiadało aktualnych
strategicznych dokumentów
na wypadek masowego
napływu cudzoziemców**

Minister SWiA nie dysponował aktualnym strategicznym dokumentem na wypadek masowego napływu cudzoziemców. Do czasu zakończenia kontroli nie został przyjęty dokument dotyczący polityki migracyjnej Polski, pomimo iż zespół do spraw jego przygotowania powołany został w grudniu 2016 r. Minister SWiA przygotował dla Rady Ministrów projekt uchwały w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* wraz z załączonym projektem. Na wstępie tego dokumentu zapisano m.in., że w 2016 r. Rada Ministrów unieważniła dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania z 2012 r. dotychczas określający kierunki polityki migracyjnej państwa*. Dnia 14 lutego 2017 r. Rząd przyjął *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁸. Jednym z przewidzianych w SOR projektów strategicznych była *Polityka migracyjna Polski*, obejmujący opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej. Zakładano, że dokument programowy *Polityka migracyjna Polski* zostanie przygotowany i wprowadzony w życie w 2017 r. Podmiotem odpowiedzialnym za to zadanie wskazany został Minister SWiA. Dopiero w maju 2021 r. opracowany został projekt takiego dokumentu, ale nie został on dotychczas zatwierdzony przez Radę Ministrów. Projekt ten zdezaktualizował się już w procesie jego przyjmowania poprzez zakładanie kierunków działań na miniony rok 2021. Nie odzwierciedla on wszystkich zjawisk migracyjnych, a w szczególności masowej migracji nielegalnej. Tym samym nie zrealizowano założeń SOR, według których dokument taki miał zostać opracowany i przyjęty w 2017 r.

⁸ Dalej: SOR

MSWiA nie opracowało regulacji dotyczących organizacji i finansowania pomocy socjalnej dla cudzoziemców, którzy nie złożą wniosku o ochronę

SPO-9 określa, że w przypadku, gdy cudzoziemiec nie będzie zgłaszał chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową - zostanie umieszczony w SOdC. Mogą zostać wobec niego zastosowane także inne środki przewidziane w ustawie *o cudzoziemcach*, tj. zobowiązanie cudzoziemca do: zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego, przekazania dokumentu podróży do depozytu, zamieszkania w miejscu wyznaczonym w postanowieniu do czasu wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Przedstawiony w procedurze schemat dotyczy postępowania w przypadku napływu cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Brak było szczegółowych rozwiązań prawnych regulujących organizację i finansowanie pomocy socjalnej oraz medycznej dla cudzoziemców, którzy nie złożą wniosku o ochronę międzynarodową.

Ministerstwo nie opracowało żadnych regulacji dotyczących organizacji i finansowania pomocy socjalnej oraz medycznej dla cudzoziemców, którzy nie złożą wniosku o ochronę międzynarodową zakładając, że będą oni wydalenii z kraju.

W przypadku gdy sąd wobec cudzoziemca określi inne środki niż umieszczenie w SOdC, brak było rozwiązań prawnych regulujących organizację i finansowanie pomocy socjalnej oraz medycznej dla cudzoziemców, którzy nie złożyli wniosków o ochronę międzynarodową. Zdaniem NIK odpowiedzialny za migrację Minister SWiA powinien opracować propozycje regulacji prawnych w tym zakresie.

Rażące niedoszacowanie w dokumentach MSWiA skali napływu cudzoziemców na terytorium RP

Scenariusze migracyjne i szacunki napływu cudzoziemców były określone w nieaktualnym dokumencie *Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 24 stycznia 2014 r. Sporządzony on został w ramach stosowania obowiązującej wówczas standardowej procedury operacyjnej SPO-10, będącej częścią KPZK przyjętego w lipcu 2013 r. Procedura ta od 2019 r. nie obowiązuje. Zakładane w tym opracowaniu scenariusze migracyjne przewidywały jako najwyższą skalę napływu cudzoziemców na poziomie 58 tys. osób w ciągu 6 miesięcy. Pozostałe dwa dokumenty, tj. *Plan działania Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w sytuacji masowego napływu migrantów z Ukrainy do Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Plan działania Resortu Spraw Wewnętrznych w zakresie przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców z Ukrainy* sporządzone zostały w 2014 r. na wypadek skutków zdarzeń mających miejsce na przełomie 2013/2014 w Ukrainie. Bazowały one także na nieobowiązującej w okresie objętym niniejszą kontrolą SPO-9 z poprzedniej wersji KPZK. Zakładana w ww. planie skala masowego napływu cudzoziemców przyjęta została na poziomie poniżej 18 tys. osób w ciągu 6 miesięcy. Ministerstwo nie dokonało aktualizacji żadnego z tych dokumentów.

W ocenie NIK, w świetle późniejszych wydarzeń i związanego z nimi napływu wielkiej liczby uchodźców z Ukrainy, przyjmowane przez MSWiA scenariusze dla masowego napływu były rażąco niedoszacowane. Stan ten negatywnie wpływał na odpowiednie przygotowanie właściwych organów państwa do sprawnego wykonywania zadań podczas realnej sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców.

Mankamenty w systemie zarządzania kryzysowego w MSWiA skutkowały podjęciem działań do wprowadzenia stanu wyjątkowego

Prace nad projektem wprowadzenia w 2021 r. stanu wyjątkowego prowadzone były poza przyjętą procedurą SPO-6. Minister SWiA zwrócił się Sekretarza Rady Ministrów o wyrażenie zgody na prowadzenie prac w trybie odrębnym, nad projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie skierowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego wraz z wnioskiem o rozpatrzenie przez Radę Ministrów. W projekcie wniosku Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wyjątkowego wskazano na potrzebę zastosowania ograniczeń, które zostały następnie przyjęte w § 2 pkt 1-7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. *w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego*

na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego⁹. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że przesłanką wprowadzenia któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych, jest nieskuteczność działań organów władzy publicznej w ramach normalnych rozwiązań konstytucyjnych (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP). Stwierdzono, że zaistniałe zagrożenie związane z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków, bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Podano, że skuteczność realizowanych przez służby państwowe czynności operacyjnych związanych z ochroną granicy państwowej doznaje ograniczeń na skutek działań podejmowanych przez osoby przebywające w rejonie granicy polsko-białoruskiej zgodnie z prawem. Zatem dla zapewnienia pełnej skuteczności działań podejmowanych przez polskie służby w celu ochrony granicy państwowej z Republiką Białorusi, niezbędne jest stworzenie rozmieszczonym na granicy funkcjonariuszom i żołnierzom możliwości spowodowania, aby osoby postronne, których obecność nie jest pożądana z punktu widzenia celu realizowanych działań operacyjnych, niezwłocznie opuściły teren, na którym działania są prowadzone. Wskazano, że funkcjonariusze SG oraz żołnierze Sił Zbrojnych RP rozmieszczeni na granicy polsko-białoruskiej nie posiadają instrumentów pozwalających na osiągnięcie ww. celu. W uzasadnieniu ww. wniosku podano m.in., że wskazane jest ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji. Przedmiotowy środek, podobnie jak zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów, znajduje uzasadnienie w nadzwyczajnych i bezprecedensowych uwarunkowaniach związanych z prowadzeniem przez obce państwo zorganizowanych działań zmierzających do wywołania sytuacji kryzysowej.

NIK zwróciła się do Ministra SWiA o przedstawienie dodatkowej dokumentacji źródłowej, która poświadczałaby podnoszone w ww. piśmie argumenty o potrzebie wprowadzenia stanu wyjątkowego (np. analizy, sprawozdania, meldunki). Ministerstwo nie przedstawiło takiej dokumentacji. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA wyjaśnił m.in., że: *W związku z zaistniałym kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej wykorzystane zostały wszelkie dostępne środki, pozwalające na ochronę granicy państwowej, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wprowadzenie stanu wyjątkowego było konieczne ze względu na prowokacje służb białoruskich oraz inne działania stwarzające zagrożenie dla szczelności granicy państwowej jak i służb jej strzegących.* Stan wyjątkowy wprowadzony został rozporządzeniem Prezydenta RP z dniem 2 września 2021 r., na okres 30 dni. Uchwałą Sejmu RP z dnia 30 września 2021 r. został on przedłużony na okres 60 dni¹⁰.

W ocenie NIK brak przygotowania Państwa, a szczególnie odpowiedzialnego za problemy migracji Ministra SWiA, do odpowiednich działań zaradczych na sytuację zagrożenia masową nielegalną migracją przez granicę z Białorusią, skutkowało koniecznością podejmowania przez Ministra SWiA czynności zmierzających do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Oznacza to przyjęcie przez Ministra, że konstytucyjny ustrój państwa został zagrożony, a użycie zwykłych środków konstytucyjnych okazało się niewystarczające. Brak jakichkolwiek dowodów określonej w procedurach działalności uczestników zarządzania kryzysowego, nawet w sytuacji wnioskowania o wprowadzenie stanu wyjątkowego, wskazuje, że system zarządzania kryzysowego Ministerstwa nie funkcjonował w tym zakresie.

⁹ Dz. U. poz. 1612

¹⁰ Dz. U. poz. 1787

**Likwidacja departamentu
odpowiedzialnego za
migracje**

Zgodnie ze Statutem Ministerstwa od kwietnia 2016 r.¹¹, za sprawy związane z migracją odpowiadał Departament Analiz i Polityki Migracyjnej. W dniu 30 września 2021 r.¹² departament ten został zlikwidowany, część jego kompetencji przejął Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji. Zastępca Szefa KPRM podała, że z propozycją zmiany statutu wystąpił Minister SWiA uzasadniając, że zmiana organizacyjna zapewni bardziej efektywną realizację zadań.

Do zakresu działania zlikwidowanego Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej należało 15 zadań. Niektórych jego zadań, w tym gromadzenie informacji i opracowywanie analiz, prognoz i materiałów informacyjnych dotyczących sytuacji migracyjnej oraz współpraca z instytucjami, organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi w kraju i za granicą w zakresie spraw migracyjnych, w szczególności analizy danych dotyczących migracji zagranicznych nie przypisano żadnej innej komórce organizacyjnej Ministerstwa.

5.2. Przygotowanie i realizacja przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski

Straż Graniczna była nieprzygotowana organizacyjnie, finansowo i kadrowo do skutecznego realizowania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski. Plany zarządzania kryzysowego SG nie przewidywały masowego napływu cudzoziemców w miejscach niedozwolonych, poza przejściami granicznymi a posiadane siły i środki nie zapewniały skutecznej realizacji zadań w sytuacji kryzysowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.

**Skokowy wzrost
liczby nielegalnych
migrantów w 2021 r.
na białoruskim odcinku
granicy wschodniej RP**

W okresie objętym kontrolą Straż Graniczna odnotowywała następującą skalę napływu migrantów do Polski: 4502 cudzoziemców w 2019 r., w tym 189 osób na odcinku granicy z Białorusią, 3584 cudzoziemców w 2020 r., w tym 222 na odcinku z Białorusią, 8988 cudzoziemców w 2021 r., w tym 2864 na odcinku granicy z Białorusią. Liczba cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę z Białorusią w miejscach niedozwolonych, tj. poza przejściami granicznymi wyniosła: 20 w 2019 r., 122 w 2020 r., 2744 w 2021 r. Ponadto, w 2021 r. Straż Graniczna odnotowała 33776 przypadków zapobieżenia przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom na odcinku granicy z Białorusią (tzw. *push back*). W 2021 r. nastąpił masowy napływ cudzoziemców w porównaniu do 2019 r. Najwięcej cudzoziemców od strony granicy z Białorusią napłynęło w październiku 2021 r., kiedy stwierdzono przekroczenie granicy w miejscach niedozwolonych przez 619 cudzoziemców. Także w październiku 2021 r. Straż Graniczna zapobiegła 16 010 przypadków przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom. Od 8 sierpnia 2021 r. ewidencjonowane były przez SG przypadki prób przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom przez cudzoziemców, wobec których udało się zapobiec takim przekroczeniom bezpośrednio na granicy (np. podczas próby pokonania zasieków). Takie osoby zwracano zgodnie z §1 rozporządzenia MSWiA z dnia 20 sierpnia 2021 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych*¹³.

¹¹ M. P. z 2022 r. poz. 982.

¹² Zarządzenie Nr 182 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji* (M.P. poz. 887).

¹³ Dz. U. poz. 1536

Brak uregulowań prawnych umożliwiających SG skuteczne działania w sytuacji masowego napływu cudzoziemców

Obowiązujące regulacje prawne, w obliczu kryzysu migracyjnego na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w 2021 r. były niewystarczające do sprawnego wykonywania zadań przez SG. Wobec licznych prób nielegalnego przekraczania polsko-białoruskiej granicy w II połowie 2021 r. wprowadzono nowe narzędzia prawne. W rozporządzeniu *zmieniającym rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych* wprowadzono zapis o zwracaniu do linii granicy osób, które przekroczyły ją poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego. Następnie do porządku prawnego wprowadzono *postanowienie o opuszczeniu terytorium RP*, które zdaniem Komendy Głównej SG usprawniało i przyspieszało czynności w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu¹⁴. W uzasadnieniu do ustawy z dnia 29 października 2021 r. *o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*¹⁵ stwierdzono, że wszystkie zrealizowane do tej pory przedsięwzięcia nie pozwoliły wyeliminować niekontrolowanego napływu migrantów na terytorium RP, dlatego zaistniała pilna konieczność podjęcia dodatkowych działań w zakresie ochrony granicy państwowej. W wyniku zmiany rozporządzenia w *sprawie SOdC*¹⁶, z dniem 23 lipca 2021 r. dopuszczono, że w przypadku, gdy zachodzą szczególne okoliczności uzasadnione potrzebą zlokalizowania poza SOdC pomieszczeń, możliwe stało się usytuowanie ich w budynkach położonych poza terenem SOdC.

Komendant Główny SG nie uaktualniał terminowo planów zarządzania kryzysowego

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny SG nieterminowo opracował Plan Zarządzania Kryzysowego Komendy Głównej SG¹⁷. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, który stanowi, że plany te podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. W okresie objętym kontrolą w Komendzie Głównej SG obowiązywały dwa Plany ZK, zatwierdzone przez Komendanta Głównego SG odpowiednio w dniach 28 grudnia 2018 r. oraz 17 marca 2021 r. Plan z 2021 r. został zatwierdzony po upływie okresu dwóch lat od zatwierdzenia poprzedniego planu.

W ocenie NIK nieterminowe opracowanie Planu ZK miało negatywny wpływ na poziom przygotowania Komendy Głównej SG do profesjonalnego wykonywania zadań dotyczących napływu cudzoziemców na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej. Istotny w tej kwestii jest również fakt, że agencja FRONTEX wydała wobec Polski (w wyniku przeprowadzonej Oceny Podstawowej, będącej podprocesem Oceny Narażenia 2020) rekomendację, odnoszącą się do planów zarządzania kryzysowego dotyczących zagrożenia masową migracją, w której wskazano konieczność ich aktualizacji.

Nieprzygotowanie przez Komendę Główną SG jednolitego planu dla granicy zewnętrznej RP na wypadek masowego napływu cudzoziemców

Komendant Główny SG nie opracował planów działania SG obejmujących całą granicę wschodnią RP na wypadek sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP. Komenda Główna SG jako obowiązujące uznawała kilka różnych, regulujących to samo zagadnienie, planów dotyczących sytuacji masowego napływu cudzoziemców. Zarówno pierwszy z planów opracowany przez Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej w MSWiA w styczniu 2014 r. jako *Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* jak i *Plan działania Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w sytuacji masowego napływu migrantów z Ukrainy do Rzeczypospolitej Polskiej w lutym 2014 r.* były elementem KPZK, przyjętego 23 lipca 2013 r. przez Radę Ministrów. Komendant Główny SG uznawał te plany jako obowiązujące, pomimo że 8 stycznia 2018 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację KPZK, a procedura dotycząca masowej migracji realizowana jest w ramach SPO-9. W okresie objętym kontrolą

¹⁴ Wprowadzone na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw* – Dz. U. poz. 1918

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1390

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2021 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców* – Dz. U. poz. 1346

¹⁷ Dalej: Plan ZK

obowiązywały trzy plany dotyczące sytuacji masowego napływu cudzoziemców na granicy z Ukrainą, dwa plany na granicy z Białorusią oraz plan opracowany w MSWiA, który również obejmował kwestie masowego napływu cudzoziemców na odcinku z Ukrainą i Białorusią. Plany te w znacznej części powielają się. Komendant Główny SG nie ujedynolili planów dotyczących poszczególnych odcinków granicy wschodniej RP i nie opracował planów dotyczących odcinka granicy z Rosją.

Plany Zarządzania Kryzysowego SG nie spełniały obowiązków wymaganych

Obowiązujące w Komendzie Głównej SG Plany ZK nie uwzględniały szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz likwidacji ich skutków, co było niezgodne z wymogami określonymi w art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z treścią ww. przepisu plany zarządzania kryzysowego w szczególności uwzględniają szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków. Powyższe plany przewidywały przekraczanie granicy poza przejściami granicznymi przez tzw. granicę zieloną. Przykładowo plan ze stycznia 2014 r. przewidywał, że będzie to 60%, a kolejny plan, że będzie to 80 % osób uciekających. Plany te określały ryzyko przechodzenia na terytorium RP cudzoziemców w miejscach niedozwolonych ale były ogólnikowe. W planach wskazano, że Straż Graniczna będzie wykonywać rutynowe działania wynikające z obowiązujących przepisów prawa takie jak: kontrola dokumentów, ustalanie tożsamości, przyjmowanie wniosków o ochronę międzynarodową, transport do punktu recepcyjnego, zatrzymanie oraz doprowadzenie zatrzymanych do placówki SG. Zawierały również informację o ilości i ukończeniu placówek SG, możliwości uruchomienia komórek zabezpieczenia działań i nieetatowych pododdziałów obwodowych SG. W sytuacji eskalacji zjawiska plany przewidywały wystąpienie z wnioskiem o wsparcie do właściwych komendantów Policji oraz Ministra Obrony Narodowej.

Niedostosowanie Planu ZK SG do treści rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 2018r.

Komendant Główny SG zatwierdził w dniu 28 grudnia 2018 r. Plan ZK, w którym działania nie były dostosowane do zapisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r.¹⁸ Nie określono w nim zasad i sposobu przygotowania oraz skierowania do Agencji Frontex wniosku o udzielenie wsparcia w formie *szybkiej interwencji* – *RBI*¹⁹. Nie opracowano Planu operacyjnego określającego organizację operacji RBI oraz sposobu zapewnienia jej obsługi logistycznej. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego określono w części B zaktualizowanego w 2017 r. KPZK. W dokumencie tym wskazano Komendanta Głównego SG jako odpowiedzialnego za to przedsięwzięcie i sposób wykonania zadania. Komendant Główny SG wyjaśnił, że nie określono sposobu przygotowania ww. dokumentów z uwagi na fakt, że plan opisywał działania realizowane przez podległą mu służbę, a wystąpienie z przedmiotowym wnioskiem należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji. Agencja Frontex wydała wobec Polski rekomendację odnoszącą się do planów zarządzania kryzysowego, dotyczących zagrożenia masową migracją, w której stwierdzono, że w Planie ZK Komendy Głównej SG brak jest odniesienia do możliwości wystąpienia do Agencji z wnioskiem o wsparcie. Kwestia ta została uwzględniona i opisana w kolejnej aktualizacji planu dokonanej w 2021 r. NIK stwierdza, że niedostosowanie Planu ZK Komendy Głównej SG do zapisów ww. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (brak Planu operacyjnego określającego organizację operacji RBI) w znacznym stopniu obniżało przydatność tego dokumentu pod kątem skutecznego realizowania zadań na wypadek wystąpienia masowej migracji.

¹⁸ W sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE - Dz. U. UE. L. 2016. 251. 1 – uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.

¹⁹ Wsparcie w formie tzw. "szybkiej interwencji" - Rapid Border Intervention

Komendant Główny SG nie dostosował liczby zasobów ludzkich na granicy zgodnie z priorytetowym zaleceniem Rady UE

W okresie objętym kontrolą liczba nieobsadzonych stanowisk w Straży Granicznej ulegała z roku na rok wzrostowi. W przedziale czasowym: 2019 r.–2021 r. liczba tych wakatów wynosiła odpowiednio 2084, 2315 i 2144 funkcjonariuszy. Limit przyjęć do służby ustalony na dany rok wynosił odpowiednio 653, 644 i 794 osoby. Ostatecznie w wyniku rekrutacji do służby przyjęto w poszczególnych latach 402, 422 i 760 osób. W latach 2019–2020 limit przyjęć do SG był ponad trzykrotnie niższy od liczby wakatów, a w 2021 r. ponad dwukrotnie niższy.

Rada Unii Europejskiej wydała dla Polski decyzję wykonawczą (nr referencyjny 2020/0146/NLE) z dnia 10 listopada 2020 r. ustanawiającą 40 zaleceń w sprawie wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w 2019 r. oceny stosowania przez Polskę dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi. Zgodnie z decyzją Rada Unii Europejskiej, uwzględniając rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r.²⁰, w szczególności jego art. 15, uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej wydała decyzję mającą na celu przedstawienie działań naprawczych. W decyzji tej zalecono Polsce wyeliminowanie niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w 2019 r. oceny stosowania dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi. Jedno z zaleceń dotyczyło stanu zatrudnienia funkcjonariuszy. Wskazano, że priorytetowo należy potraktować wdrożenie m.in. zalecenia nr 4 dotyczącego zwiększenia liczby personelu kierowanego do zadań związanych z kontrolą granic (odprawa graniczna i ochrona granicy) oraz uwzględnienie planowania strategicznego w zakresie zasobów ludzkich tak, aby zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich do celów kontroli granic. Komendant Główny SG nie wykonał ww. priorytetowego zalecenia nr 4 z decyzji Rady Unii Europejskiej odnośnie zwiększenia liczby personelu związanego z ochroną granicy. Komendant Główny SG wyjaśnił m.in., że „(...) stan etatowy powiązany jest ze średniorocznym poziomem zatrudnienia funkcjonariuszy (limitem finansowym) na dany rok. Wielkość przydzielonego limitu przyjęć do służby w SG uzależniona jest od potrzeb jednostek organizacyjnych SG, uwzględniających m.in. realne możliwości pozyskania kandydatów do służby w SG”. W ocenie NIK sytuacja taka obniża sprawność wykonywania zadań Straży Granicznej w zakresie ochrony granicy wschodniej RP, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, w sytuacji masowego napływu cudzoziemców do Polski.

Niedobory sprzętu na objętym kryzysem migracyjnym polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej

Powstała w 2021 r. sytuacja kryzysowa związana z napływem cudzoziemców na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej ujawniła niewystarczające zasoby ludzkie i niedobory w sprzęcie Straży Granicznej w stosunku do potrzeb związanych z zadaniami odnoszącymi się do ochrony granicy. W czasie tego kryzysu, w szczególności na odcinku granicy z Białorusią do POSG celem wzmocnienia sprzętowego skierowano głównie z innych oddziałów SG ale także z Policji pojazdy, sprzęt techniki specjalnej i optoelektroniczny. Komendant Główny SG nie określił normatywów ilości sprzętu technicznego jak i latającego służącego do ochrony granicy. Część z posiadanych dronów była uszkodzona, jeden z OSG nie dysponował żadnym zestawem perymetrii przenośnej a stacjonarny system ochrony perymetrycznej obejmował odcinek zaledwie 0,85 km granicy wschodniej. Na dzień 30 czerwca 2021 r. potrzeby SG w zakresie sprzętu technicznego do ochrony granicy wschodniej dotyczyły m.in.: budowy stacjonarnych systemów ochrony perymetrycznej, doposażenia w zestawy perymetrii przenośnej, sprzęt optoelektroniczny oraz pojazdy do prowadzenia obserwacji. Potrzeby obejmowały także konieczność zwiększenia liczby operatorów bezzałogowych statków powietrznych z kwalifikacjami do wykonywania lotów poza zasięgiem wzroku (BVLOS).

²⁰ W sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylenia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzenia w Życie Dorobku Schengen – Dz. U. UE. L. 295. 27 – uchylone z dniem 1 października 2022 r.

W ocenie NIK, skala doposażenia POSG, które okazało się konieczne oznacza, że Oddział ten nie był odpowiednio przygotowany do realizacji zadań w sytuacji kryzysowej na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej.

Nieaktualne i nietestowane plany awaryjne na wypadek masowego napływu cudzoziemców

Opracowany przez Straż Graniczną w 2014 r. Plan działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców z Ukrainy wymagał, zgodnie z rekomendacjami FRONTEX, aktualizacji i przeprowadzania cyklicznego testowania w formie ćwiczeń. Obszar dotyczący m.in. odpowiedzialności służbowej SG był uregulowany dziewięcioma dokumentami planistycznymi. Wewnętrzne dokumenty KGSG wskazywały na potrzebę uregulowania na nowo całości zagadnienia reagowania na zjawisko masowej nielegalnej migracji, niezależnie od odcinka granicy, na której ono się pojawi, w formie Krajowego Planu Działania w sytuacji masowego napływu cudzoziemców (Krajowego Planu Migracyjnego).

W wyniku przeprowadzonej w 2019 r. kontroli Rada Unii Europejskiej wydała zalecenie nr 2 wynikające z Decyzji wykonawczej Rady ustanawiającej zalecenie w sprawie wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej oceny stosowania przez Polskę dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi (Oceny Scheval), przyjętej przez Radę Unii Europejskiej w dniu 10 listopada 2020 r. Rada zaleciła w ww. zaleceniu, by Polska *usprawniła plany awaryjne na wypadek masowego napływu obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne Polski, zapewniając gotowość do wykorzystania europejskiego wsparcia, na przykład wspólnych operacji koordynowanych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej lub szybkich interwencji na granicy, łącznie z ewentualnym wdrożeniem koncepcji hotspotów; regularnie sprawdzała funkcjonowanie planów awaryjnych.*

Do czasu niniejszej kontroli nie został opracowany Krajowy Plan Migracyjny. Nie zrealizowano również ww. Zalecenia nr 2 wynikającego z Decyzji Rady Unii Europejskiej, tj. nie usprawniono planów awaryjnych na wypadek masowego napływu cudzoziemców na granice zewnętrzne Polski.

Komenda Główna SG wskazała na mankamenty obowiązujących planów

W dniu 17 marca 2021 r. Komenda Główna SG przesłała do Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA analizę obowiązujących dokumentów planistycznych odnoszących się do masowej migracji. W analizie stwierdzono m.in., że: „*W generalnym układzie i metodologii opracowania planów, dokumenty te w większości, w pewien sposób powielają się; Nasuwa się wniosek, że przy opracowaniu nowego dokumentu (Krajowego Planu Migracyjnego), należałoby opisać analizę zagrożeń oraz charakterystykę wszystkich odcinków granicy państwowej (zewnętrznej i wewnętrznej), z rozróżnieniem poszczególnych jej sekcji, według państw graniczących, a także według parametrów geofizycznych i socjologicznych*”. W sprawozdaniu z drugiego posiedzenia grupy roboczej ds. opracowania Krajowego Planu Migracyjnego w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji²¹ zauważono, że żadne scenariusze nie przewidywały sytuacji, która miała miejsce na wschodniej granicy UE w 2021 r. Stwierdzono m.in., że: „*Dotychczasowe plany kryzysowe w niewystarczającym stopniu uwzględniały następujące elementy: masową migrację zorganizowaną przez państwo sąsiednie. Masowe nadużywanie europejskiego systemu azylowego, tj. migracje do Polski, w celu przedostania się do innych państw UE i wnioskowania tam o ochronę międzynarodową*”. W harmonogramie dalszych prac przewidziano dwa scenariusze: wykorzystywanie migrantów przez Białoruś, kwestia ta nie była rozważana przy okazji poprzednich planów oraz scenariusz ukraiński związany z sytuacją geopolityczną i działaniami Rosji, faktycznej potrzeby udzielenia ochrony międzynarodowej.

Komendant Główny SG nie przygotował w SOdC wystarczającej liczby miejsc do umieszczenia w nich cudzoziemców

Obłożenie w SOdC podległych Straży Granicznej w II połowie 2021 r. w sposób skokowy wzrosło. W badanym okresie wyniosło: 1256 osób w 2019 r., 1020 osób w 2020 r. i 10476 osób w 2021 r. Skala napływu migrantów przekraczających granicę w miejscach niedozwolonych w drugiej połowie 2021 r. na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej spowodowała pilną potrzebę

²¹ Z dnia 21 grudnia 2021 r.

zwiększenia liczby miejsc w SOdC. W lipcu 2021 r. Straż Graniczna dysponowała w swoich ośrodkach ogółem 463 miejscami. W dniu 1 sierpnia 2021 r. z 506 miejsc, jakimi dysponowano, 49 było wolnych. W trakcie narastającej fali migrantów na polsko-białoruskim odcinku granicy SG stanęła w obliczu braku miejsc w swoich obiektach dla cudzoziemców i rozpoczęto w trybie pilnym i nadzwyczajnym starania, aby pozyskać brakujące miejsca w obiektach użyczonych przez inne instytucje.

Przykłady

Komendant Nadbużańskiego OSG w dniu 26 lipca 2021 r. zawarł porozumienie z UdSC w sprawie czasowego użyczenia budynku UdSC w Białej Podlaskiej (działającego w strukturach SOdC w Białej Podlaskiej). Obiekt rozpoczął funkcjonowanie jako ośrodek strzeżony od 2 sierpnia 2021 r. i dysponował 200 miejscami.

Komendant POSG w dniu 9 sierpnia 2021 r. zawarł porozumienie z UdSC w sprawie czasowego użyczenia budynku UdSC w Czerwonym Borze (działającego w strukturach SOdC w Białymstoku). Obiekt rozpoczął funkcjonowanie jako ośrodek strzeżony od 12 sierpnia 2021 r. i posiadał 147 miejsc.

Na podstawie umowy użyczenia z dnia 20 sierpnia 2021 r. zawartej przez **Komendanta NOSG** z Rejonowym Zarządem Infrastruktury w Zielonej Górze pozyskano obiekty należące do Wojska Polskiego umiejscowione w Ośrodku Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych w Wędrzynie. Na podstawie umowy udostępniono część terenu poligonu w Wędrzynie wraz z czterema budynkami koszarowymi, gdzie utworzono Obiekt w Wędrzynie, podległy SOdC w Krośnie Odrzańskim. W sierpniu 2021 r. utworzono 450 miejsc dla cudzoziemców, następnie bazę tę powiększono w listopadzie 2021 r. do 700 miejsc.

Komendant Główny SG w II połowie 2021 r. podejmował działania w celu zwiększenia liczby miejsc do umieszczenia cudzoziemców, w których wyniku pozyskał od wojska 73 kontenery mieszkalne, umiejscowione w SOdC w Lesznowoli (23 kontenery) i Kętrzynie (50 kontenerów). Komendant Główny SG w lipcu 2021 r. zwrócił się do podległych sobie komendantów OSG o przeprowadzenie przy współpracy z lokalnymi organami rozpoznania obiektów, które mogły być czasowo wykorzystane na potrzeby SOdC. W wyniku tego rozpoznania nie uzyskano informacji o takich obiektach.

Obniżenie standardów w SOdC

Komendant Główny SG zwrócił się do Ministra SWiA o nowelizację rozporządzenia w sprawie SOdC. W wyniku wprowadzonych zmian dopuszczono możliwość zlokalizowania pomieszczeń mieszkalnych i administracyjno-gospodarczych wchodzących w skład strzeżonego ośrodka poza jego terenem. Zmiana ta umożliwiła m.in. umiejscowienie cudzoziemców w budynkach na poligonie wojskowym w Wędrzynie. Dodatkowo ograniczono stosowane dotychczas wymogi wobec takich ośrodków, tj. nie uwzględniano przepisów w zakresie wymogów sanitarnych, zabezpieczenia terenu strzeżonego ośrodka, warunków jakie powinny spełniać okna w pokojach dla cudzoziemców. Ponadto z inicjatywy Komendanta Głównego SG dokonano zmniejszenia do 2 m² (z dotychczas obowiązujących 4 m²) powierzchni przypadającej na cudzoziemca w pokoju lub celi mieszkalnej²².

W ocenie NIK, Komendant Główny SG przy braku odpowiedniej liczby miejsc niezbędnych do umieszczenia cudzoziemców, pod presją kryzysu migracyjnego na polsko-białoruskim odcinku granicy państwa był zmuszony podejmować działania, które spowodowały obniżenie standardów bytowych cudzoziemców w SOdC.

²² §1 rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 13 sierpnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców - Dz. U. poz. 1482.

Komenda Główna SG w latach 2019–2021 nie przeprowadziła w SOdC żadnej kontroli

Komendant Główny SG nie zlecał kontroli w SOdC w okresie masowego napływu cudzoziemców. Dyrektor Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG wyjaśnił, że znaczący wzrost liczby migrantów w tych ośrodkach determinował uruchomienie zwiększonych sił i środków, tym samym nie obciążano dodatkowo funkcjonariuszy czynnościami kontrolnymi. W opinii NIK brak przeprowadzanych kontroli przez Komendę Główną SG w SOdC, zwłaszcza w trakcie sytuacji kryzysowej związanej z napływem migrantów na polsko-białoruskim odcinku granicy, negatywnie wpływał na prawidłowy i skuteczny nadzór nad ich działalnością, w tym na warunki bytowe umieszczonych tam osób. W szczególności dotyczyło to SOdC w Obiecku w Wędrzynie, w którym dochodziło do buntów spowodowanych trudnymi warunkami organizacyjnymi, bytowymi i sanitarnymi.

Komendant Główny SG nie zmienił systemu rotacji delegowanych funkcjonariuszy do SOdC Obiekt w Wędrzynie

Do SOdC funkcjonariusze byli oddelegowania z innych OSG na krótkie okresy wynoszące minimalnie 2 tygodnie. Komendant NOSG informował Komendanta Głównego SG o potrzebie wydłużenia okresu oddelegowania funkcjonariuszy do pełnienia służby w SOdC. Oddelegowania na okresy krótsze niż 30-dniowe przysparzały wiele problemów natury organizacyjnej. Niezbędne było przeszkolenie funkcjonariuszy oddelegowanych z różnych jednostek w kraju, nadanie uprawnień, wdrożenie do służby itp. Krótkie okresy delegowania powodowały, że funkcjonariusze, którzy nabyli wiedzę i doświadczenie podlegali rotacji i wracali do jednostek macierzystych. Komendant Główny SG pomimo, iż po wizytacji Komendy Głównej SG w Wędrzynie w wyniku której stwierdzono m.in. brak większej liczby doświadczonego personelu i dużą rotację delegowanych funkcjonariuszy, nie zmienił dotychczas istniejącego systemu delegowania. Komendant Główny SG uznał, że dwutygodniowy cykl delegowania to rozwiązanie efektywne i w pełni zabezpiecza potrzeby ośrodków. Formuła ta w jego ocenie nie wpływała negatywnie na poziom realizowanych zadań.

5.3. Przygotowanie i realizacja przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski

Urząd do Spraw Cudzoziemców nie był właściwie przygotowany do sprawnego wykonywania zadań w sytuacji kryzysowej wynikającej z masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP. Braki kadrowe, niedostateczne środki finansowe i nieodpowiednia organizacja skutkowałą znaczną przewlekłością prowadzonych postępowań i długim rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Planowane w ustawach budżetowych na lata 2019–2021 wydatki UdSC były niewystarczające dla realizacji zadań, a podejmowane przez Szefa tego Urzędu próby ich zwiększenia nie były w pełni skuteczne.

Niewystarczające zatrudnienie w UdSC

W Urzędzie zatrudniano niewystarczającą liczbę pracowników, występowała również duża fluktuacja kadr spowodowana niekonkurencyjnymi i obniżającymi się zarobkami oraz dużą liczbą spraw przypadającą na jednego zatrudnionego.

W 2019 r. przeciętne zatrudnienie w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 391,47 etatów; w 2020 r. – 406,35; w 2021 r. (do 30 września) – 433,48. 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 %. W 2019 r. poziom fluktuacji pracowników niezajmujących stanowisk kierowniczych w UdSC²³ 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 (liczba zmian stanowiła

²³ Przeciętne zatrudnienie pracowników niezajmujących stanowisk dyrektorów i naczelników oraz ich zastępców wynosiło: w 2019 r. – 346,55 etatów, 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 do pracy 58 pracowników (57,75 pełnozatrudnionych), w 2021 r. (do końca września) pracę zakończyło 37 pracowników (35,96 pełnozatrudnionych), a przyjęto do pracy 56 pracowników (56 pełnozatrudnionych).

38 % przeciętnego zatrudnienia na tych stanowiskach), w 2020r. – sześć zmian (19,7%), do końca września 2021 r. – 10 zmian (75%).

W okresie objętym kontrolą przeciętne wynagrodzenie brutto w Urzędzie obniżyło się. W 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, przypadające na jednego pełnozatrudnionego w UdSC wyniosło 6007,62 zł, w 2020 r. – 5955,02 zł, a w trzech kwartałach 2021 r. – 5776,03 zł. Stawki wynagrodzenia brutto, oferowane w naborach na stanowiskach pracy w departamentach merytorycznych Urzędu, bez uwzględnienia dodatków za wysługę lat, wynosiły: minimalne – 2875 zł w naborach przeprowadzanych 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. Przyczyną dużej fluktuacji kadr w UdSC były m.in. niskie zarobki, niekonkurencyjne w stosunku do wynagrodzeń oferowanych w innych organach administracji rządowej i samorządowej. Różnica w wynagrodzeniach jednostek grupy MSWiA była istotna w sytuacjach przeniesień pracowników Urzędu do tego ministerstwa. Podejmowane przez Szefa UdSC działania zmierzające do zatrzymania pracowników nie przyniosły spodziewanych efektów także ze względu na rosnącą liczbę spraw w obszarze legalizacji pobytu, przy jednocześnie niedostatecznej liczbie etatów do ich obsługi.

W ocenie NIK, duża fluktuacja kadr pracowników Urzędu, która w 2021 r. dotyczyła np. 75 % urzędników na stanowiskach kierowniczych, wpływała negatywnie na przygotowanie Urzędu do sprawnego wykonywania ustawowych zadań, szczególnie na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski. Utrzymujący się stan dużej fluktuacji kadr w okresie objętym kontrolą, którego przyczyną był m.in. niski poziom wynagrodzeń świadczy o permanentnym kryzysie kadrowym. Jednym z czynników wpływających na to zjawisko było obniżanie się średniego wynagrodzenia w latach 2019–2021.

Wzrastająca liczba spraw na jednego zatrudnionego

W latach objętych kontrolą – w porównaniu do 2018 r. – wzrosła liczba spraw wpływających do UdSC. Do Departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu 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 departamencie²⁴ zwiększyła 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 liczba spraw przypadających średniomiesięcznie na jednego pełnozatrudnionego²⁵.

Zawieranie przez UdSC umów zlecenia na wykonywanie czynności związanych z postępowaniami wobec cudzoziemców

W celu wsparcia realizacji zadań przez pracowników merytorycznych Urzędu i redukcji 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. Umowy takie zawarto w: 2019 r. z 91 osobami, w 2020 r. z 78 a w 2021 r. z 144 osobami, w tym umowy trwające sześć miesięcy lub dłużej albo powtarzane nieprzerwanie przez ten okres dotyczyły odpowiednio: 86, 70 i 144 osób. Było to niezgodne z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*, przygotowanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

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. Zgodnie z ww. *Rekomendacjami* zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame

²⁴ W 2018 r. średnioroczne zatrudnienie w Departamencie Legalizacji Pobytu, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 79,83; w 2019r. – 82,22; w 2020r. – 96,30; w 2021 r. (do końca września) – 94,04

²⁵ W 2018 r. średniomiesięczne zatrudnienie w Departamencie Pomocy Socjalnej, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 112, 65; w 2019 r. – 104,65; w 2020 r. – 99,90; w 2021 r. (do końca września) – 98,72.

z zadaniami pracowników, powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru. Dyrektor Generalny UdSC 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.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie takiego sposobu rozwiązywania problemów kadrowych negatywnie wpływało na prawidłowe realizowanie zadań i obniżało stopień przygotowania Urzędu do sprawnego radzenia sobie z sytuacją kryzysową związaną z masowym napływem cudzoziemców do Polski.

Zbyt małe - w stosunku do potrzeb - środki finansowe przyczyną braku zakupu niezbędnego sprzętu i urządzeń technicznych

W pismach określających projekty planów wydatków UdSC, uwzględniających kwoty przydzielone przez Ministra SWiA, Szef Urzędu każdorazowo wskazywał na niewystarczające środki finansowe i wnioskował o zwiększenia budżetu Urzędu na:

- 2019 r. – o 7255 tys. zł, w tym o 4655 tys. zł na zadania inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, 500 tys. zł na usługi informatyczne;
- 2020 r. – o 14 113 tys. zł, w tym o 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;
- 2021 r. – o 2037 tys. zł.

Wnioski Szefa UdSC nie zostały uwzględnione w planie wydatków do kwot z ustawy budżetowej na 2020 r. Plan wydatków do kwot z ustawy zwiększono o 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. Szef UdSC wyjaśnił m.in., że *Przy ograniczonych środkach na zadania inwestycyjne nie zrealizowano wielu zakupów, w tym nie dokonano wymiany wyeksploatowanych komputerów. Brak środków uniemożliwił zakup wsparcia technicznego, przez producenta sprzętu teleinformatycznego, na korzystniejszy finansowo okres trzech lat. Usługę wsparcia kupowano na okres jednego roku lub rezygnowano z niej po dokonaniu analizy ryzyka wystąpienia awarii.* W ocenie NIK brak środków finansowych na zakup niezbędnego sprzętu oraz urządzeń wpływał negatywnie na bieżące wykonywanie zadań przez UdSC, w tym na przygotowanie tego organu państwa do sprawnego działania na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski.

Przypadki nieterminowego przekazywania przez UdSC środków na świadczenia pomocy pieniężnej dla cudzoziemców

NIK objęła sprawdzeniem terminowość przekazywania, przez UdSC, środków na świadczenia pomocy pieniężnej dla cudzoziemców, w okresie od lutego 2020 r. (od pierwszego miesiąca obowiązywania umowy zawartej przez UdSC z Poczta Polska na wypłatę tych świadczeń) do grudnia 2021 r. Stwierdzono, że środki na wypłatę świadczeń w łącznej wysokości 1 466 685 zł zostały przekazane na rachunek Poczty Polskiej po terminach wypłaty tych świadczeń, określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej²⁶. Zgodnie z ww. rozporządzeniem 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 cudzoziemiec został przyjęty do ośrodka.

²⁶ Dz. U. poz. 311, ze zm.

Przykłady

Po terminach określonych w ww. rozporządzeniu Ministra SWiA, 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;
- 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 Urzędu wyjaśnił, że świadczenia dla cudzoziemców z ośrodków w Lininie i Bezwoli nie zostały wypłacone terminowo z uwagi na niewystarczające zaplanowanie środków na realizację świadczeń dla uprawnionych cudzoziemców. Zwiększone zapotrzebowanie wynikało ze zwiększonej liczby cudzoziemców w tym okresie.

W ocenie NIK brak zabezpieczenia w planach niezbędnych środków finansowych przyczynił się do opóźnienia wypłaty przez UdSC ww. należnych wypłat. Sytuacja ta naraziła cudzoziemców na brak niezbędnych do funkcjonowania środków finansowych oraz przyczyniła się do narażenia na utratę zaufania do Urzędu, jako organu państwa, któremu powierzono opiekę nad tymi osobami.

Brak działań Szefa UdSC w celu ustawowego uregulowania organizacji i finansowania pomocy socjalnej i medycznej dla osób niewystępujących o ochronę międzynarodową

Cudzoziemcy przybywający nielegalnie na terytorium Polski, którzy nie zgłaszają chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową, na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, winni być zatrzymani i umieszczeni w jednym z SOdC będących w dyspozycji Straży Granicznej, na podstawie postanowienia sądu, w oczekiwaniu na wydalenie z terytorium Polski. Wobec cudzoziemców mogą zostać również zastosowane alternatywne środki przewidziane w art. 398 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, tj. zobowiązanie cudzoziemca do: zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu SG wskazanego w postanowieniu; wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w wysokości określonej w postanowieniu, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; przekazania dokumentu podróży do depozytu wskazanego w postanowieniu; zamieszkania w miejscu wyznaczonym w postanowieniu do czasu wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Przedstawiony w tej procedurze schemat dotyczy postępowania w przypadku napływu cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o ochronę międzynarodową na terytorium RP. Brak było rozwiązań prawnych regulujących organizację i finansowanie pomocy socjalnej oraz medycznej dla cudzoziemców, którzy nie złożą wniosku o ochronę międzynarodową. Szef Urzędu nie podejmował działań mających na celu uregulowanie, na poziomie ustawowym tych kwestii. Szef UdSC wyjaśnił, że inicjowanie tego typu zmian w przepisach prawa, o ile zostałyby ocenione jako celowe i zasadne, powinno należeć do Komendanta Głównego SG, który jest centralnym organem administracji rządowej stojącym na czele formacji, do zadań której należy zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji. W ocenie NIK Szef UdSC, kierujący centralnym organem administracji państwowej, do którego zadań należy m.in. opieka nad cudzoziemcami, którzy wystąpili o ochronę międzynarodową, mając świadomość istotnej luki prawnej w zakresie opieki nad osobami, które nie wystąpiły o ochronę międzynarodową powinien podjąć działania inicjujące prawne uregulowanie ww. kwestii.

Negatywny wpływ braku oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania na podejmowanie działań w sytuacji kryzysowej

W SPO-9, będącej częścią składową KPZK, Szef UdSC został wymieniony jako jeden z wykonawców zadania polegającego na przygotowaniu oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP. W sposobie wykonania tego zadania określono, że należy uwzględnić: rodzaj i skalę oraz przewidywany obszar, na który mają przybyć cudzoziemcy; sposób i miejsca przekroczenia granicy; warianty postępowania w zależności od przewidywanej liczby osób; możliwe działania w celu ograniczenia skali zjawiska; postępowanie w relacjach międzynarodowych (UE); rekomendacje dla Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Według SPO-9 odpowiedzialnym za realizację tego zadania jest Minister SWiA, który nie podjął żadnych działań zmierzających do jego wykonania po zaistnieniu masowego napływu cudzoziemców w 2021 r. Szef UdSC wyjaśnił m.in., że w tym przypadku przedsięwzięcie realizowane jest przez wymienionych wykonawców (w tym Szefa UdSC) na rzecz podmiotu odpowiedzialnego (w tym wypadku Ministra SWiA). W cenie NIK nieopracowanie oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania, negatywnie wpłynęło na podejmowanie działań w przypadku sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców i sprawnego działania w przypadku jej wystąpienia.

Obniżona sprawność działania i przewlekłość prowadzonych postępowań w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej

W latach 2019–2020 średni czas rozpatrywania przez Urząd wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wynosił od 216 do 308 dni. Prowadzeniem spraw o przyznanie ochrony międzynarodowej zajmowało się według stanu na koniec: 2019 r. – 26, 2020 r. – 25, 2021 r. – 29 pracowników, wspieranych przez osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenia. W 2019 r. w różnych okresach, prowadzenie tych zadań zlecono trzem osobom, w 2020 r. dwu, w 2021 r. siedemnastu.

Średni czas wydawania przez Szefa UdSC decyzji o ochronie międzynarodowej wynosił w przypadku: nadania statusu uchodźcy 234 dni w 2019 r., 284 dni w 2020 r., 97 dni w 2021 r.; udzielenia ochrony uzupełniającej 308 dni w 2019 r. i w 2020 r., 164 dni w 2021 r.; odmowy udzielenia ochrony 216 dni w 2019 r., 226 dni w 2020 r., 157 dni w 2021 r. Skrócenie średniego czasu wydawania ww. decyzji w 2021 r. w porównaniu do lat ubiegłych spowodowane było tym, że w przypadku spraw, które zakończyły się w 2021 r. nadaniem statusu uchodźcy, znacząca grupa beneficjentów była obywatelami Islamskiej Republiki Afganistanu, którzy przybyli w ramach polskiej akcji ewakuacyjnej. W stosunku do tych osób stosowany był mechanizm pozwalający na odstąpienie od prowadzenia przesłuchania, co w istotny sposób skróciło czas trwania tych postępowań.

Analiza 90 wybranych spraw, w których udzielono ochrony międzynarodowej²⁷ wykazała, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, tj. w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku załatwiono 70 spraw. Szef Urzędu miał świadomość faktu, iż zwiększony napływ spraw przy braku nowych etatów do ich obsługi prowadzi do pogorszenia się sprawności i terminowości prowadzonych postępowań w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Nieprawidłowości w postępowaniach o wydanie decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej

Analiza 65 postępowań dotyczących rozpatrywania przez UdSC wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wykazała, że w 4 przypadkach, tj. 5 % badanych spraw stwierdzono nieprawidłowości w trakcie procedowania wniosków. W jednym przypadku stwierdzono nieterminowe załatwienie sprawy – decyzję o nadaniu statusu uchodźcy wydano po upływie 516 dni (17 miesięcy) od dnia złożenia wniosku, w sytuacji gdy zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W jednym przypadku Szef Urzędu wydał decyzję o nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy i udzieleniu mu ochrony uzupełniającej nie występując do organów, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony

²⁷ Po 30 spraw (15 w sprawie nadania statusu uchodźcy i 15 w sprawie udzielenia ochrony uzupełniającej) wg kolejności złożenia wniosku z 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

na terytorium RP, w tym do Szefa ABW o przekazanie informacji, czy wobec wnioskodawcy zachodzą przeszkody do wydania takiej decyzji²⁸.

W dwóch przypadkach nadano cudzoziemcom status uchodźcy przed upływem 30 dni, od dnia otrzymania przez ABW i Policję wniosku o przekazanie informacji czy wobec wnioskodawców zachodzą takie przeszkody w sytuacji, gdy ABW i Policja nie przekazały tych informacji w terminach, o których mowa w art. 45 ust. 2 lub 3 tej ustawy.

W ocenie NIK stwierdzone przypadki nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej świadczą o braku rzetelności w trakcie prowadzenia przez organ tej procedury oraz potrzebie zwiększenia nadzoru nad tym procesem ze strony przełożonych.

UdSC nie przygotował wystarczającej liczby miejsc w ośrodkach dla cudzoziemców na wypadek masowego ich napływu

W opracowanej przez DPS UdSC procedurze wykazano 12 obiektów, które w przypadku masowego napływu cudzoziemców zaplanowano wykorzystać jako dodatkowe ośrodki ich pobytu. W latach 2020–2021 przeprowadzono weryfikację obiektów i aktualizację ich listy. W wyniku weryfikacji, w procedurze tej, opracowanej 26 kwietnia 2021 r. zamieszczono karty ośmiu obiektów o łącznej liczbie 1380 miejsc. Procedurę DPS aktualizowano także w trakcie kontroli. Zakładano, że w przypadku masowego napływu cudzoziemców wykorzystanych będzie 10 obiektów, o łącznej liczbie 1494 miejsc. 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 Polski. Urząd nie posiadał zapewnienia, że wytypowane dodatkowe obiekty zostaną udostępnione do zakwaterowania cudzoziemców, w sytuacji ich masowego napływu, a także zapewnienia wyżywienia cudzoziemców w wytypowanych obiektach nieposiadających możliwości przygotowania posiłków. Szef Urzędu wyjaśnił m.in., że: „*brak umów i porozumień na utrzymywanie takich miejsc w gotowości do zakwaterowania cudzoziemców wynika między innymi, z poziomu trudności w oszacowaniu terminu i skali potrzeb*”. 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. w ośrodkach prowadzonych oraz wynajmowanych przez Urząd pozostawało 539 wolnych miejsc.

W Procedurze dotyczącej planu działania DPS UdSC w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski, określono zasady postępowania w ramach trzech wariantów, w zależności od liczb napływających cudzoziemców, zgodnych z liczbami podanymi w Planie Zarządzania Kryzysowego Szefa UdSC²⁹: do 20 osób dziennie, od 20 do 100 osób dziennie, powyżej 100 osób dziennie. Założenia co do ww. danych nie zostały oparte o opracowania analityczne odnoszące się do realnej skali potrzeb (na wypadek masowego napływu cudzoziemców) lecz przyjęto je biorąc pod uwagę możliwości kwaterek pozostające w zasobach Urzędu. Okoliczność tę potwierdził Szef Urzędu w wyjaśnieniach.

NIK stwierdza, że w przypadku napływu cudzoziemców w liczbie przekraczającej średniomiesięcznie 3000 osób, co zakładał trzeci wariant planistyczny według Planu ZK Szefa UdSC oraz procedury DPS, miejsca w ośrodkach własnych, wynajmowanych oraz wymienionych w tej procedurze zostałyby wykorzystane w trakcie jednego miesiąca. W ocenie NIK Urząd dysponował wystarczającą liczbą miejsc w ośrodkach w sytuacji, gdy nie było masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP. Jednak nie była ona wystarczająca na wypadek masowego ich napływu na terytorium RP.

²⁸ 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

²⁹ Dalej: Plan ZK Szefa UdSC

Współpraca UdSC z ABW

Na podstawie analizy 90 spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej 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*, tj. o informacje czy wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występował, nie zachodzą okoliczności, o których mowa w ww. przepisach³⁰. W żadnej ze spraw, w których UdSC zwrócił się do ABW, nie otrzymał informacji zwrotnej³¹. We wszystkich ww. przypadkach Szef Urzędu wydał decyzję o nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej. Szef UdSC skorzystał z art. 45 ust. 4 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*, który stanowi, że jeżeli organ obowiązany do przekazania informacji nie przekaze jej w terminach, o których mowa w art. 45 ust. 2 i 3, uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu ABW wyjaśnił, że ABW przy realizacji wskazanych spraw opiniodawczych³² nie posiadała informacji mogących mieć wpływ na ocenę cudzoziemców pod kątem udzielenia im ewentualnej ochrony międzynarodowej i z tego względu zastosowała uprawnienia wynikające z art. 45 ust. 4 ustawy *o udzieleniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP*³³, tj. nie przekazała informacji.

**Stawki żywienia
i kwoty na zakup
środków higieny
osobistej dla osób
przebywających
w ośrodkach
nieadekwatne
do kosztów**

Obowiązujące w latach 2019–2021 stawki wyżywienia zbiorowego w podległych Szefowi Urzędu ośrodkach 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 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 lutego 2016 r. *w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej*³⁴. Wysokość tych świadczeń nie zmieniła się od 2003 r.³⁵ Szef Urzędu wyjaśnił, że: *Wysokość stawki żywienia oraz pomocy pieniężnej na zakup środków higieny osobistej określana jest przepisami prawa i nie leży w gestii Szefa Urzędu*. Szef UdSC dostrzegając potrzebę zwiększenia wysokości stawek przeznaczonych na pomoc dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, 30 lipca 2021 r. przekazał do Ministerstwa projekt zmian rozporządzenia, uwzględniający podwyższenie m.in., stawki żywienia (z 9 zł na 12 zł dziennie) oraz stałej pomocy pieniężnej na zakup środków czystości (z 20 zł na 30 zł miesięcznie) wraz z prośbą o wyrażenie zgody na prowadzenie prac nad projektem rozporządzenia. W uzasadnieniu do projektu wskazał, że wysokość tych stawek nie była waloryzowana od 2003 r., a koszty utrzymania znacznie wzrosły³⁶. Szef Urzędu podał, że niska stawka żywienia w odniesieniu do obowiązujących cen nie pozwalała

³⁰ 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*, zgodnie z art. 45 ust. 5 tej ustawy

³¹ W jednym przypadku ABW, na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony* zawiadomiła UdSC o konieczności przedłużenia terminu przekazania informacji, o której mowa w art. 45 ust. 1 tej ustawy

³² Dotyczyło to 64 spraw, w których Szef UdSC zwrócił się do ABW na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*

³³ Art. 45 ust. 4 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony* stanowi, że: *Jeżeli organ obowiązany do przekazania informacji, o której mowa w ust. 1, nie przekaze jej w terminach, o których mowa w ust. 2 lub 3, uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony*

³⁴ Dz. U. poz. 311, ze zm.

³⁵ 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 statusu uchodźcy* (Dz. U. Nr 18 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. Nr 146 poz. 1428, ze zm.), obowiązującym do 28 maja 2009 r.;
– z 26 maja 2009 r. (Dz. U. Nr 80 poz. 674) obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.;
– z 10 listopada 2011 r. (Dz. U. Nr 261 poz. 1564) obowiązującym do 25 marca 2016 r.

³⁶ Z przedstawionej analizy wynikało, że ceny podstawowych produktów spożywczych w ostatnich 10 latach wzrosły średnio o 27%

na planowanie jadłospisu zgodnego z zasadami systemu HACCP³⁷, GHP i GMP³⁸, odpowiednią kalorycznością uwzględniającą potrzeby żywieniowe zarówno dzieci, dorosłych jak i osób starszych. Stwierdził, że koszty zakupu środków higieny osobistej wzrosły³⁹, zwłaszcza od 2020 r. w związku z pandemią COVID-19.

Na skutek działań Szefa UdSC, z dniem 1 listopada 2022 r., Minister SWiA podniósł jedynie stawkę wyżywienia do 11 zł dziennie na osobę, co przy poziomie cen nieznacznie poprawiło sytuację w tym zakresie.

Rozpatrywanie skarg cudzoziemców przez niewłaściwy departament

Do Urzędu wpływały skargi cudzoziemców zakwaterowanych w ośrodkach, dotyczące warunków lokalowych, sanitarnych i wyżywienia⁴⁰, które rozpatrywane były przez Wydział Kontroli i Nadzoru UdSC lub przez odpowiedzialny za prowadzenie ośrodków dla cudzoziemców DPS. W DPS zarejestrowano 94 skargi zgłoszone przez mieszkańców ośrodków na warunki lokalowe, sanitarne lub wyżywienie⁴¹. Sprawy przedstawione przez mieszkańców ośrodków w ww. skargach po zbadaniu i wyjaśnieniu zostały uznane za bezzasadne lub pozostawione bez rozpatrzenia. Szef Urzędu wyjaśnił m.in., 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). Zgodnie z §17 ust. 4 i 5 załącznika do rozporządzenia Ministra SWiA z 23 października 2015 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców⁴² 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 Urzędu do Spraw Cudzoziemców⁴³ do zadań Departamentu Kontroli i Bezpieczeństwa Migracyjnego UdSC należy rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji kierowanych do Szefa Urzędu. Objęte analizą wszystkie 22 skargi rozpatrzone przez DPS dotyczyły funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodkach dla cudzoziemców. Szef UdSC wyjaśnił, że: *Pisma od cudzoziemców skierowane do DPS, nie składane w trybie skargowym oraz zawierające uwagi dotyczące funkcjonowania ośrodków nie były traktowane jako skargi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego⁴⁴. Zgodnie z uzgodnieniami dokonanymi z poprzednim naczelnikiem WKiN wystąpienia cudzoziemców np. na warunki zakwaterowania czy opiekę medyczną nie stanowią skarg w rozumieniu przepisów k.p.a. na pracownika lub działania 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 k.p.a., w ramach prowadzonego nadzoru nad wykonawcami usług.**

³⁷ System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP) to system postępowania mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności

³⁸ 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

³⁹ Z przygotowanej kalkulacji środków higieny osobistej wg stanu na 26 lipca 2021 r. wynikało, że całkowity koszt ponoszony na środki ochrony osobistej, z pominięciem środków o dłuższym okresie użytkowania, wyniósł średnio 30 zł

⁴⁰ W Wydziale Kontroli i Nadzoru 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.).

⁴¹ 14 skarg w 2019 r., 10 w 2020 r. i 70 w 2022 r.

⁴² Dz. U. poz. 1828

⁴³ Zarządzenie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr 5 z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców – Dz. Urz. MSWiA poz. 42. Identyczne zapisy przepisu § 18 ust. 1 pkt 5 znajdowały się w poprzednio obowiązujących zarządzeniach Szefa UdSC (nr 9 z dnia 8 października 2021 r., nr 2 z dnia 26 sierpnia 2020 r.).

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

W ocenie NIK przyjęte rozwiązanie, w którym departament odpowiedzialny za pomoc socjalną w ośrodkach rozpatrywał skargi cudzoziemców m.in. na warunki pobytu w nich nie służyło obiektywnemu ich rozpatrzeniu. Ponadto przy tym rozwiązaniu skargi dotyczące funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodkach rozpatrywane były przez departament Urzędu, który nie był do tego formalnie wyznaczony.

5.4. Przygotowanie i realizacja przez Komendantów Oddziałów Straży Granicznej, w skład których wchodzi Strzeżone Ośrodki do Spraw Cudzoziemców, zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców do Polski

Braki kadrowe, niedomagania organizacyjne i infrastrukturalne w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców uniemożliwiały sprawną realizację zadań związanych z wystąpieniem masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski. Cudzoziemców umieszczono w obiektach niespełniających standardów w zakresie liczby miejsc, bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego. Nie zapewniono im właściwej opieki medycznej i psychologicznej, terminowego przyjmowania wniosków o udzielenie pomocy międzynarodowej i korzystania z przysługujących praw.

Strzeżone Ośrodki dla Cudzoziemców nie dysponowały wystarczającą liczbą miejsc

Liczba miejsc, którymi w SOdC dysponowały skontrolowane OSG była wystarczająca do połowy 2021 r. Sytuacja ta w związku z napływem z terenu Białorusi cudzoziemców zaczęła się dynamicznie zmieniać. Objęte kontrolą Oddziały SG wobec braku miejsc dla cudzoziemców zdecydowały się na użyczenie obiektów od innych instytucji i włączenie ich do istniejących w strukturze OSG SOdC. W związku z tą sytuacją Minister SWiA w 2021 r. dokonał zmian w rozporządzeniu w sprawie SOdC, w zakresie §§: 3, 6, 7, 10 oraz §11 załącznika do tego rozporządzenia. Zmiany dotyczyły m.in.: zmniejszenia z 4 m² powierzchni mieszkalnej wydzielanej na jednego mieszkańca, wyposażenia oraz składu pomieszczeń mieszkalnych.

Przykłady

1. **NOSG** na potrzeby OSdC przejął Obiekt na terenie Ośrodka Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych w Wędrzynie. Obiekt był nieprzystosowany do pełnienia zadań realizowanych przez SOdC. Czas niezbędny na adaptację określono na 20 tygodni. Prace remontowe przeprowadzone w ww. obiektach nie zapewniły osiągnięcia minimalnych standardów. Pomimo to niemalże natychmiast zakwaterowano w nich cudzoziemców.
2. **SOdC w Białymstoku** przekwalifikowano na ośrodek dla rodzin i samotnych kobiet oraz wyodrębniono oddział męski. Wraz z wzrostem napływu cudzoziemców w związku z kryzysem na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej z dniem 13 sierpnia 2021 r. uruchomiono filię tego SOdC w Czerwonym Borze przeznaczoną dla rodzin z dziećmi i samotnych kobiet. Następnie z dniem 31 sierpnia 2021 r. SOdC w Białymstoku również został przekwalifikowany na Ośrodek przeznaczony dla rodzin i samotnych kobiet. Dodatkowo od 17 października 2021 r. w SOdC w Białymstoku pomieszczenia po areszcie dla cudzoziemców zostały zaadaptowane na oddział męski. Filia SOdC w Czerwonym Borze powstała na podstawie Porozumienia z UdSC.

Powyższe przykłady świadczą, że wobec kryzysu migracyjnego związanego z sytuacją na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w 2021 r. kontrolowane OSG nie posiadały w swojej dyspozycji odpowiedniej do potrzeb liczby miejsc niezbędnych do detencji dynamicznie napływających grup cudzoziemców. O ile w przypadku POSG na zasadzie użyczenia przejęto od UdSC obiekt, który był przygotowany do umieszczenia cudzoziemców, to NOSG przejął od wojska nieprzystosowane obiekty.

Delegowanie funkcjonariuszy SG na krótki czas do SOdC

W SOdC w Krośnie Odrzańskim w latach 2019-2021 służbę pełniło od 67 do maksymalnie 75 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych (odpowiednio 74 % i 82 % stanu etatowego). W SOdC w Białymstoku w latach 2019-2021 służbę pełniło od 129 do 137 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych (odpowiednio 84 % i 89 % stanu etatowego). W SOdC w Krośnie Odrzańskim przebywało średniorocznie w 2020 r. 41 cudzoziemców, a w II półroczu 2021 r. 65 cudzoziemców. W uruchomionym w sierpniu 2021 r. Obiekcie w Wędrzynie w dniu 30 listopada 2021 r. przebywało 600 cudzoziemców. W SOdC w Białymstoku w październiku 2021 r. łącznie przygotowano dla cudzoziemców 295 miejsc, z tego: 148 miejsc w Białymstoku oraz 147 miejsc w filii w Czerwonym Borze. Wobec braku odpowiedniej ilości kadry w SOdC i skokowo rosnącej liczby umieszczonych w nich, Komendanci OSG zwrócili się do Komendanta Głównego SG z prośbą o delegowanie do realizacji zadań funkcjonariuszy z terenu kraju. Liczba oddelegowanych funkcjonariuszy nie była wystarczająca.

Przykład

Na pierwszy wniosek **Komendanta NOSG** z dnia 13 sierpnia 2021 r., dotyczący oddelegowania do Wędrzyna 70 funkcjonariuszy SG, Komendant Główny SG odpowiedział wsparciem jedynie 28 funkcjonariuszy. Na kolejne wnioski Komendanta NOSG wsparcie było udzielane, przy czym zawsze w liczbie mniejszej od wnioskowanej, zaś organizacja tego wsparcia na zasadzie rotacyjnej nie służyła sprawnemu i profesjonalnemu wykonywaniu zadań.

Komendant Główny SG oddelegowywał funkcjonariuszy do realizacji zadań w SOdC w Krośnie Odrzańskim i Obiekcie w Wędrzynie od początku sierpnia 2021 r. na okres 30 dni, następnie od października 2021 r. – na okres 21 dni, a od listopada 2021 r. – na 14 dni. W sytuacji niedoboru kadry w stosunku do potrzeb w Obiekcie w Wędrzynie, przy tak dużej rotacji, często zmieniającej się załodze trudno było zapewnić kompetentne i skuteczne wykonywanie zadań. Funkcjonariusze, którzy w ramach rotacji przybywali do Obiektu byli nieprzygotowani do służby w tak specyficznych warunkach, w tym do kontaktu z cudzoziemcami. Po krótkim czasie, gdy już zdążyli nabyć podstawowe umiejętności niezbędne do rzetelnego wykonywania zadań, odjeżdżali do macierzystych jednostek, a na ich miejsce przybywali nowi funkcjonariusze, którzy wymagali wdrożenia do służby w tych warunkach. Dwukrotnie składane przez Komendanta NOSG wnioski o wydłużenie okresu delegowania na co najmniej 30 dni oraz przedłużenie oddelegowań już trwających nie zostały uwzględnione, bowiem w ocenie Komendanta Głównego SG przyjęty tryb rotacji funkcjonariuszy pozwalał na sprawne wykonywanie zadań.

Obiekty przejęte w 2021 r. dla potrzeb skontrolowanych SOdC nie spełniały wymagań

Obiekty, które NOSG oraz POSG przejęły w związku z masowym napływem cudzoziemców w 2021 r. dla potrzeb realizacji zadań przez znajdujące się w ich strukturze SOdC nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu *w sprawie SOdC*. Braki dotyczyły infrastruktury i wyposażenia.

Przykłady

1. W **Obiekcie w Wędrzynie** w pomieszczeniach mieszkalnych dla cudzoziemców oraz salach telewizyjnych nie było adekwatnego ilościowo w stosunku do liczby cudzoziemców wyposażenia w sprzęt kwaterunkowy, w tym: krzesła i taborety (brak 169 szt.), szafki na rzeczy osobiste (brak 292) i drewniane stoły (brak 104). Obiekt nie posiadał biblioteki oraz pomieszczeń do zajęć kulturalno-oświatowych i sportowych ani pomieszczenia do wykonywania praktyk religijnych. W drzwiach do pomieszczeń mieszkalnych nie było klamek. Na korytarzu, w pomieszczeniach administracyjnych i magazynowych znajdowały się niezabezpieczone kable, rzeczy cudzoziemców przechowywane były na podłodze. Nie utworzono placu rekreacyjno-sportowego. W dniu 31 października 2021 r. w Obiekcie

Zawiadomienia NIK o stwierdzeniu niebezpieczeństwa dla zdrowia cudzoziemców

w Wędrzynie przebywało 567 cudzoziemców a udostępniono im jedynie 10 komputerów podłączonych do internetu⁴⁵.

2. W **obiekciech SODC w Czerwonym Borze** nie wyodrębniono pomieszczenia stołówki, nie wszystkie pomieszczenia mieszkalne spełniały wymogi dotyczące ogrzewania zapewniającego temperaturę według określonych norm, stan sanitarny budził zastrzeżenia ze względu na obecność grzybów pleśniowych na ścianach i sufitach.

Podczas czynności kontrolnych w SODC funkcjonujących w NOSG oraz POSG NIK stwierdziła stan obiektów zagrażający zdrowiu i życiu umieszczonych tam osób. W związku z tym na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK skierowano do komendantów skontrolowanych OSG zawiadomienia o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla zdrowia przebywających tam cudzoziemców.

Przykłady

1. W utworzonym w dniu 24 sierpnia 2021 r. **Obiekcie w Wędrzynie** nieprzestrzegane były wymogi zawarte w: rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 24 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi⁴⁶, art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁷, art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁴⁸, §111 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁴⁹, art. 233 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵⁰ oraz §2 ust. 1, §14, 15, 34 ust. 2, 3 i 4 Załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, a także procedury *Bezpiecznego usuwania i postępowania ze skażonymi odpadami*. Powyższe uchybienia potwierdził Powiatowy Państwowy Inspektor Sanitarny w Sulęcynie, który realizował czynności kontrolne w Obiekcie w Wędrzynie na zlecenie NIK w dniach 29-30 listopada 2021 r. W protokole kontroli z dnia 30 listopada 2021 r. stwierdzono 20 nieprawidłowości, które stanowiły zagrożenie dla zdrowia funkcjonariuszy SG pełniących służbę w Obiekcie w Wędrzynie oraz przebywających w nim cudzoziemców. PPIS w Sulęcynie decyzją z dnia 19 stycznia 2022 r. zobowiązał Komendanta NOSG do usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Ponadto w ww. decyzji PPIS w Sulęcynie stwierdził, że pomimo udostępnienia cudzoziemcom środków i sprzętu do sprzątnięcia, brak jest jednak nadzoru nad przestrzeganiem zasad utrzymania porządku przez cudzoziemców, co może powodować pogorszenie warunków sanitarnych i sprzyjać rozwojowi drobnoustrojów chorobotwórczych oraz insektów. W związku z zagrożeniem zdrowia i życia przebywających tam cudzoziemców oraz funkcjonariuszy SG do Komendanta NOSG NIK skierowała w dniu 29 listopada 2021 r. pismo w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK. Komendant NOSG w piśmie z dnia 3 grudnia 2021 r. poinformował o podjętych działaniach. Część

⁴⁵ Dziesięć komputerów z dostępem do internetu umożliwiało korzystanie z połączenia średnio przez 25 minut na dobę przez każdego z cudzoziemców, przy założeniu, że dostęp do komputerów był możliwy przez całą dobę. Od listopada 2021 r. podwojono ilość dostępnych komputerów z łączem internetowym, co przy zwiększonej liczbie cudzoziemców przebywających w Obiekcie w Wędrzynie powodowało, że na jeden komputer przypadało 30 cudzoziemców. Umożliwilo to korzystanie z połączenia średnio przez 48 minut na dobę przez każdego z cudzoziemców, przy założeniu, że dostęp do komputerów był możliwy przez całą dobę. W analogicznym okresie SODC w Krośnie Odrzańskim wyposażony był w 15 komputerów z dostępem do internetu, a w ośrodku przebywało w dniu 31 października 2021 r. 84 cudzoziemców, co oznacza, że na jeden komputer z dostępem do internetu przypadało 6 cudzoziemców. Umożliwilo to korzystanie z połączenia średnio przez 240 minut na dobę przez każdego z cudzoziemców.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1975

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 169 poz. 1650, ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465

nieprawidłowości stwierdzonych przez PPIS w Sulęcinie została usunięta do końca 2021 r., pozostałe zgodnie z decyzją PPIS w Sulęcinie powinny zostać usunięte w terminach wskazanych przez inspektora sanitarnego w terminie nie dłuższym niż koniec marca 2022 r. PPIS w Sulęcinie zapowiedział przeprowadzenie kontroli sprawdzającej po upływie terminu realizacji decyzji.

2. W części pomieszczeń mieszkalnych **SOdC w Czerwonym Borze** nie zapewniono odpowiedniego stanu sanitarnego – na ścianach i sufitach pomieszczeń były grzyby pleśniowe. Ponadto w segmentach nr 11 i 12 w budynku nr 25 niesprawne ogrzewanie nie zapewniało temperatury zgodnej z normą określoną w §6 pkt 3 rozporządzenia w sprawie *SOdC*. Biorąc pod uwagę powyższe na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK do Komendanta POSG zostało skierowane zawiadomienie o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla zdrowia przebywających tam cudzoziemców. Komendant POSG niezwłocznie poinformował o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia. Polegały one m.in. na dokonaniu sprawdzenia wszystkich pomieszczeń pod kątem stanu sanitarnego, przeniesieniu cudzoziemców z pomieszczeń wymagających remontu do wolnych pokoi mieszkalnych w Czerwonym Borze i Białymstoku, ustaleniu z kierownikiem Obiektu – pracownikiem UdSC zakresu prac remontowych, które miały być zrealizowane przez Urząd. W wyniku weryfikacji realizacji ww. czynności ustalono, że pomieszczenia mieszkalne oraz łazienki w obiektach SOdC zostały odgrzybione i pomalowane, a w segmentach 11 i 12 przywrócono sprawność grzejników.

Powyższe przykłady wskazują, że obiekty przejęte na potrzeby SOdC, w związku ze stwierdzonymi na ich terenie nieprawidłowościami stanowiły zagrożenie dla zdrowia przebywających tam osób. Skorzystanie przez NIK z uprawnień określonych w art. 51 ust. 1 ustawy o NIK wyzwoлиło działania odpowiedzialnych Komendantów OSG, ukierunkowane na poprawę sytuacji w ww. zakresie.

W nowo przejętych obiektach na potrzeby realizacji zadań przez SOdC w skontrolowanych OSG nierzetelnie realizowano obowiązki z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Szczególnie dotyczyło to użytkowanego przez NOSG Obiektu w Wędrzynie.

Nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie kontrolowanych SOdC

Przykłady

1. **Komendant NOSG** uruchamiając w dniu 24 sierpnia 2021 r. Obiekt w Wędrzynie nie zabezpieczył ochrony przeciwpożarowej tego Obiektu. Przez cztery miesiące 2021 r. Obiekt nie posiadał *Instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia dla budynków SOdC na terenie OSPWL w Wędrzynie*, wykorzystując nieaktualne Instrukcje bezpieczeństwa pożarowego dla budynków⁵¹ opracowane przez Komendę Ośrodka Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych w Wędrzynie.

W związku z narażeniem życia i zdrowie cudzoziemców, pracowników cywilnych oraz funkcjonariuszy SG NIK skierowała do Komendanta NOSG pismo w trybie art. 51 ust.1 ustawy o NIK informując o stwierdzonym stanie zagrożenia dla zdrowia i życia osób przebywających w ww. Obiekcie. W efekcie Komendant NOSG wydał *Instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia dla budynków SOdC na terenie OSPWL w Wędrzynie*.

2. W budynkach **SOdC w Czerwonym Borze** nie było oznakowania obiektów oraz planów ewakuacyjnych i sytuacyjnych. W wyjaśnieniach Komendant POSG w Białymstoku wskazał, że „w momencie przekazania do użytkowania budynków były one wyposażone we wszelkie niezbędne sprzęty i oznakowania związane z ochroną przeciwpożarową (...). Stanowiące wyposażenie budynków

⁵¹ Dokumenty były nieaktualne m.in. w zakresie: klasyfikacji obiektów, maksymalnej liczby osób przebywających w obiektach, przeznaczenia pomieszczeń oraz postępowania na wypadek powstania pożaru lub innego zagrożenia

**W skontrolowanych
SOdC nie zapewniono
cudzoziemcom
odpowiedniej opieki
medycznej**

oznakowanie ewakuacyjne, znaki ppoż. oraz sprzęt ppoż. były sukcesywnie niszczone przez osoby przebywające w ośrodku.

W SOdC nie zapewniono umieszczonym w nich cudzoziemcom opieki medycznej na wymaganym poziomie.

Przykłady

1. **Komendant NOSG** w latach 2019–2021 zatrudnił w SOdC w Krośnie Odrzańskim lekarza, który świadczył usługi medyczne dla cudzoziemców trzy razy w tygodniu po dwie godziny (łącznie sześć godzin tygodniowo). W tym okresie w SOdC przebywało jednocześnie do 84 cudzoziemców. W Obiekcie w Wędrzynie w okresie od 24 sierpnia do 31 grudnia 2021 r., na podstawie ustnej umowy, ten sam lekarz wykonywał usługi medyczne w tym samym wymiarze godzinowym, tj. trzy razy w tygodniu po dwie godziny. W ww. okresie w Obiekcie w Wędrzynie liczba przebywających cudzoziemców sukcesywnie rosła i wynosiła w dniu: 31 sierpnia – 206, 30 września – 338, 31 października – 567, 30 listopada – 600, 31 grudnia 2021 r. – 608. Według wyjaśnień lekarza świadczącego usługi medyczne w Wędrzynie, czas pracy przewidziany w umowie dla tego Obiektu był zdecydowanie za krótki, a liczba zatrudnionych lekarzy niewystarczająca. W jego opinii lekarz powinien pracować od 6 do 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu. Przeciętna wizyta pacjenta w Obiekcie w Wędrzynie trwała około 5 minut. Opinię lekarza potwierdził Naczelnik Wydziału – Kierownik SOdC w Krośnie Odrzańskim, który wyjaśnił, że: *dla zabezpieczenia 600 cudzoziemców, biorąc pod uwagę częstotliwość badania przez ratowników medycznych oraz wezwań pogotowia ratunkowego, lekarz powinien zabezpieczać medycznie cudzoziemców codziennie lub co najmniej co drugi dzień w wymiarze 8 godzin.* Zakres badań cudzoziemca w SOdC przez lekarza powinien obejmować:

- niezwłoczne badanie lekarskie cudzoziemca przyjętego do SOdC na podstawie art. 413 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*;
- badanie kontrolne cudzoziemca nie rzadziej niż co trzy miesiące na podstawie §25 Załącznika do rozporządzenia *w sprawie SOdC*;
- Badanie bezpośrednio przed zwolnieniem cudzoziemca z SOdC na podstawie §25 ww. Załącznika;
- w miarę możliwości badanie cudzoziemca, gdy zachodzi konieczność jego przetransportowania na podstawie §25 ww. Załącznika.

Komendant NOSG wyjaśnił, że zabezpieczenie medyczne w Wędrzynie realizowano od dnia utworzenia Obiektu. Jednakże wszelkie starania o zapewnienie świadczenia usług medycznych w wymaganym zakresie nie powiodły się.

2. **Komendant POSG** od sierpnia 2021 r. nie zapewnił właściwej opieki lekarskiej cudzoziemcom przebywającym w SOdC w Białymstoku w filii w Czerwonym Borze. Analiza danych 35 cudzoziemców przebywających w SOdC wykazała, że 13 z nich zbadano po upływie więcej niż 10 dni, w skrajnym przypadku termin wyniósł 65 dni po przyjęciu do ośrodka, pomimo, że zgodnie z art. 413 ustawy *o cudzoziemcach* powinno się tego dokonać niezwłocznie. Pomimo zbliżonej liczby miejsc dla cudzoziemców w oddziałach SOdC, dostępność do podstawowej opieki lekarskiej w Czerwonym Borze zapewniono w mniejszym wymiarze. Opiekę lekarską sprawował tam jeden lekarz średnio 52 godziny miesięcznie, tj. o 40,2 % mniej niż średnia miesięczna liczba godzin dwóch lekarzy w Białymstoku (87 godzin). W tym czasie w Czerwonym Borze przeprowadzono 701 konsultacji lekarskich, tj. o 29, % mniej niż w ośrodku w Białymstoku (995 konsultacji). Komendant POSG wyjaśnił m.in., że trudności w pozyskaniu personelu lekarskiego wynikały z warunków panujących na rynku pracy w zakresie świadczeń lekarskich oraz sytuacji epidemiologicznej w kraju.

W skontrolowanych SOdC nie zapewniono cudzoziemcom prawidłowego świadczenia opieki psychologicznej

W objętych kontrolą nowo otwartych Obiektach w Wędrzynie i Czerwonym Borze stwierdzono nierealizowanie obowiązku opieki psychologicznej lub świadczenie tej pomocy przez osoby do tego nieuprawnione. Obowiązek zabezpieczenia osobom umieszczonym w SOdC opieki psychologicznej spoczywał na komendantach skontrolowanych OSG zgodnie z art. 417 ustawy *o cudzoziemcach* oraz §2 decyzji Nr 182 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 października 2017 r. w *sprawie świadczenia usług psychologicznych w Straży Granicznej*⁵².

Przykłady

1. W okresie od 24 sierpnia do 13 października 2021 r. w **Obiekcie w Wędrzynie** nie były realizowane usługi psychologiczne dla cudzoziemców. Komendant NOSG wyjaśnił, że umowa na usługi psychologiczne nie została zawarta ponieważ procedury wynikające z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymagały czasu. Realizacja usług psychologicznych w Obiekcie w Wędrzynie zabezpieczona została ustną umową zawartą w dniu 19 sierpnia 2021 r. pomiędzy psycholog świadczącą usługi w SOdC w Krośnie Odrzańskim a Komendantem NOSG na świadczenie usług psychologicznych wobec cudzoziemców wymagających takiej potrzeby. W ww. okresie nie odnotowano zgłoszeń w zakresie opieki psychologicznej ani od kierownika Obiektu ani cudzoziemców czy lekarza. Komendant NOSG opublikował zapytanie ofertowe o udzielenie zamówienia pn. *Świadczenie usługi psychologicznej dla osób przebywających w SOdC w Krośnie Odrzańskim*, procedurę przetargową rozpoczęto dopiero w dniu 20 września 2021 r., tj. 27 dni po uruchomieniu Obiektu w Wędrzynie. W opisie przedmiotu zamówienia w latach 2019–2021 nie ujęto obowiązku stawiania diagnozy psychologicznej reakcji kryzysowych na zdarzenia traumatyczne, która powinna być każdorazowo wykonywana zgodnie z §22 pkt 1 ppkt 1 decyzji w *sprawie świadczenia usług psychologicznych w Straży Granicznej*. Ponadto Komendant NOSG w latach 2019–2021 nie skierował psychologa na szkolenie z zakresu diagnozy klinicznej, które zgodnie z §22 pkt 3 ww. decyzji każdy psycholog winien ukończyć przed rozpoczęciem świadczenia tych usług. Umowę o świadczenie usług psychologicznych zawarto w dniu 8 października 2021 r. Już od pierwszego dnia przyjęć przez psychologa, tj. od 14 października 2021 r. zgłosili się cudzoziemcy potrzebujący badań i konsultacji.
2. W **POSG** psycholodzy świadczący usługi na rzecz cudzoziemców nie posiadali wymaganych decyzją w *sprawie świadczenia usług psychologicznych w Straży Granicznej* i nie dokonywali diagnoz psychologicznych reakcji kryzysowych na zdarzenia traumatyczne. Komendant POSG nie kierował ich na specjalistyczne szkolenie psychologiczne z zakresu diagnozy klinicznej. Procedurę udzielania zamówienia dotyczącego świadczenia usług psychologicznych na potrzeby cudzoziemców przebywających w SOdC wszczęto 14 stycznia 2022 r., tj. 2 tygodnie po wygaśnięciu poprzedniej umowy. W opisie przedmiotu zamówienia nie uwzględniono obowiązku stawiania diagnozy psychologicznej reakcji kryzysowych na zdarzenia traumatyczne, którą to usługę psycholog powinien świadczyć.

Cudzoziemcy przebywający na terenie SOdC nie otrzymywali właściwej pomocy i konsultacji psychologicznych. W ocenie NIK zaniedbanie to miało szczególnie niekorzystne konsekwencje w sytuacji, gdy cudzoziemcy mieli za sobą doświadczenie zdarzeń traumatycznych.

⁵² Dz. Urz. KGSG poz. 49, ze zm.

Trudne warunki bytowe w nowo otwartych obiektach SOdC powodem buntów i protestów

W SOdC dochodziło do buntów cudzoziemców i akcji protestacyjnych. Powodem tych wydarzeń była frustracja cudzoziemców wynikająca m.in. z trudnych warunków bytowych, nieadekwatnej do potrzeb dostępności lekarza, trudności z dostępem do internetu. Przebieg tych wydarzeń, zwłaszcza na terenie Obiektu w Wędrzynie, miał charakter niebezpieczny i gwałtowny, a skala buntu wymagała zaangażowania dużych sił i środków, aby opanować sytuację.

Przykłady

W dniu 26 listopada 2021 r. na terenie **Obiektu w Wędrzynie** doszło do buntu cudzoziemców, w którym uczestniczyło ponad 600 osób. Cudzoziemcy zaczęli wybijać szyby w oknach, uszkadzali wyposażenie w pomieszczeniach mieszkalnych, rozpalili ogień w jednym z bloków, uszkodzili ogrodzenie oddzielające plac spacerowy od bloków mieszkalnych. Umożliwiło im to niekontrolowane przemieszczanie się po terenie Obiektu. Funkcjonariusze SG wraz z innymi służbami podjęli działania w celu ograniczenia eskalacji agresywnych zachowań, dewastacji mienia i zapobiegające możliwości masowej ucieczki. Podjęto także negocjacje z cudzoziemcami, w wyniku których cudzoziemcy wrócili do wcześniej zajmowanych pomieszczeń mieszkalnych. 10 inicjatorów zdarzenia przewieziono do ośrodka w Krośnie Odrzańskim.

W dniu 27 września 2021 r. w filii SOdC w Czerwonym Borze cudzoziemcy rozpoczęli protest głodowy. Odmówili spożycia śniadania, przerwali taśmy odgradzające teren wydzielony do swobodnego przemieszczania się, wywiesili transparenty. Powołano zespół negocjacyjny, który podjął rozmowy z przedstawicielami każdej z grup narodowościowych, którzy wnosili m.in. o: częstszy dostęp do lekarza, dostęp do internetu, powiększenie strefy do spacerów.

Powyższe przykłady wskazują, że niespełniające wymaganych standardów, obiekty na potrzeby zakwaterowania cudzoziemców w trakcie kryzysu migracyjnego na polsko-białoruskim odcinku granicy RP, nie tworzyły bezpiecznych warunków dla przebywających na ich terenie osób. Duże zagęszczenie, zbyt mała liczba odpowiednio przygotowanych funkcjonariuszy, braki w wyposażeniu obiektów doprowadziły do pojawienia się konfliktów i sytuacji nadzwyczajnych. Do buntu i sytuacji konfliktowych przyczyniło się także niedochowanie procedur administracyjnych, w tym brak możliwości dokonywania zakupów z oczekiwaną przez cudzoziemców częstotliwością, niezapewnienie swobodnego dostępu do internetu, brak możliwości korzystania z pomocy prawnej, opóźnienia w przyjmowaniu wniosków o ochronę międzynarodową.

W objętych kontrolą SOdC nie realizowano obywatelskich procedur służbowych dotyczących przebywających na ich terenie cudzoziemców

W skontrolowanych OSG nie realizowano w pełni zadań służbowych związanych z przyjęciem cudzoziemca do SOdC. Dotyczyło to nieterminowego przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz nieprzeprowadzania wywiadów osobowo – poznawczych. Podstawową przyczyną tego były braki kadrowe SG uniemożliwiające sprawne realizowanie zadań w ww. zakresie.

Przykłady

1. W **POSG w Białymstoku** nieprawidłowo realizowano zadania określone w art. 28 ust. 5 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Stwierdzono, że nie dotrzymano terminów, określonych ww. przepisem (tj. 3 dni roboczych, a w przypadku wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej 10 dni roboczych), na przyjęcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W latach 2019–2021 nieterminowo przyjęto ww. wnioski odpowiednio w 92 (z 108), 47 (z 49) oraz 173 (z 305) przypadkach. Stanowiło to odpowiednio 85,2 %, 95,9 %, oraz 56,7 % wszystkich przyjętych wniosków o ochronę międzynarodową. Kierownik Sekcji Administracyjnej SOdC w Białymstoku wyjaśniła m.in., że wnioski były przyjmowane w najszybszym możliwym terminie a termin ten uzależniony był od dostępności tłumaczy rzadkich języków: farski, dari, paszto, urdu, sorani, kurmandzi, somalijski.
2. Od dnia 24 sierpnia do dnia 31 grudnia 2021 r. nie przeprowadzono wywiadów osobowo-poznawczych z cudzoziemcami umieszczonymi

w SOdC w Krośnie Odrzańskim i w Obiecku w Wędrzynie. Spośród losowo wybranych 32 cudzoziemców takie wywiady przeprowadzono jedynie z 15 osobami. Zgodnie z Wewnętrznym Podziałem Zadań SOdC w Krośnie Odrzańskim⁵³, funkcjonariusze pełniący służbę w sekcji edukacyjnej SOdC w Krośnie Odrzańskim winni przeprowadzać wywiady osobowo-poznawcze ze wszystkimi nowo przyjętymi cudzoziemcami. Wywiad taki miał na celu pozyskanie informacji na temat cudzoziemca w zakresie m.in.: jego pochodzenia, powodu wyjazdu z kraju pochodzenia, celu przyjazdu, sytuacji rodzinnej, potrzeb, stanu zdrowia psychicznego i fizycznego oraz poinformowania cudzoziemca o przepisach regulujących pobyt w SOdC. Kierownik Sekcji Edukacyjnej wyjaśnił, że do czasu uruchomienia Obiektu w Wędrzynie wywiady prowadzone były na bieżąco, zaś później takie wywiady prowadzono jedynie z około 60 % cudzoziemców.

W wyniku tych nieprawidłowości cudzoziemców pozbawiono możliwości terminowego przyjęcia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, a funkcjonariusze SG nie rozpoznawali problemów zdrowotnych i psychicznych oraz celu przyjazdu do Polski cudzoziemców, co uniemożliwiało podjęcie właściwych działań profilaktycznych.

5.5. Przygotowanie i realizacja przez wojewodów zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP

Identyfikacja i analiza problemów i zagrożeń związanych z masowym napływem cudzoziemców

Wojewodowie byli przygotowani pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z reagowaniem na wystąpienie sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców. Nieprecyzyjne wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego⁵⁴ nie ujmowały m.in. charakterystyki zagrożeń związanych z nielegalną masową migracją, szczegółowych zasad wyposażenia obiektów, mogących być wykorzystane do zakwaterowania cudzoziemców, zasad wsparcia przez organizacje pozarządowe oraz nie wskazano w nich konkretnych osób odpowiedzialnych za wykonanie zadań.

Służby podległe wojewodom identyfikowały zagrożenia związane z masowym napływem cudzoziemców do Polski. Analizy tych zagrożeń obejmowały poza ich identyfikacją określenie scenariuszy działań, zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, wykazy kluczowych jednostek/podmiotów odgrywających rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa w czasie zagrożenia. Głównym źródłem informacji w tym zakresie była SG. Wnioski i kierunki działania wynikające z tych analiz nie zawsze jednak były uwzględniane w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego. Na przykład obowiązujący WPZK, opracowany w 2020 r. przez Lubelski Urząd Wojewódzki, nie zawierał charakterystyki zagrożeń wynikających z działań hybrydowych oraz oceny ryzyka ich wystąpienia na terenie województwa, w szczególności w odniesieniu do zagrożeń związanych z ryzykiem nielegalnej masowej migracji ludności przez granicę z Białorusią i Ukrainą.

Wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego

W obowiązujących WPZK rozpoznane zagrożenia związane z masowym, nagłym napływem migrantów dotyczyły m.in.:

- wzrostu ilości zgłaszających się osób do kontroli granicznej bez wymaganych dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy,
- usiłowania przekroczenia granicy w przejściu granicznym poprzez ominięcie kontroli granicznej oraz poza przejściami granicznymi,
- dużej liczby osób zgłaszających się w celu nadania statusu uchodźcy,
- zakłócenia bądź uniemożliwienia prawidłowego funkcjonowania przejścia granicznego,
- wzrostu przestępczości w rejonie przejść granicznych i zagrożenia dewastacją przejścia granicznego.

⁵³ Pkt 4 rozdziału poświęconego zadaniom Sekcji Edukacyjnej, Wewnętrznego Podziału Zadań SOdC w Krośnie Odrzańskim zatwierdzonego w dniu 22 marca 2019 r.

⁵⁴ Dalej: WPZK

Prawdopodobieństwo rozpoznanych zagrożeń oceniono jako możliwe, zaś skutki i wartość ryzyka, jako średnie.

Obowiązujące WPZK były opracowywane na podstawie *Wytycznych MSWiA do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego z 2017 r.*, z uwzględnieniem katalogu zagrożeń wówczas zidentyfikowanych. Nie brały więc pod uwagę doświadczeń, sposobów postępowania służb, inspekcji i straży z 2021 r., tj. z okresu, gdy nastąpiła eskalacja wydarzeń związanych z wykorzystaniem nielegalnej migracji jako elementu działań hybrydowych na granicy RP z Białorusią w województwie podlaskim.

Przykład

W **WPZK Województwa Podkarpackiego** przyjęto dwa warianty próby przedostania się migrantów na teren województwa. W I wariantcie założono, że w okresie 6 miesięcy od strony Ukrainy, próbę przedostania na terytorium Polski podejmie od 3,6 do 18 tys. osób, a w II – powyżej 18 tys. osób. Potencjalnymi miejscami napływu migrantów miały być cztery przejścia graniczne. W związku z tym, w bezpośrednim ich sąsiedztwie wyznaczono pięć punktów recepcyjnych, a także zaplanowano utworzenie dla poszkodowanych punktów oczekiwania na pomoc medyczną wraz z możliwością kierowania (w razie potrzeby) do szpitali. Obowiązujący od 2019 r. WPZK nie był aktualizowany, co stanowiło naruszenie przepisów art. 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, który stanowi, iż plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Zgodnie z założeniami WPZK podmiotami wiodącymi w przypadku masowego napływu migrantów były OSG, a podmiotami wspomagającymi: Komendy Wojewódzkie Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska i Inspektoraty Sanitarne, Państwowe Ratownictwo Medyczne, operatorzy telekomunikacyjni i organizacje pozarządowe.

Celem SPO-9, ujętej w części B KPZK, jest określenie procesu przyjęcia cudzoziemców masowo przybyłych na terytorium RP wskutek sytuacji we własnym kraju, którzy deklarują poszukiwanie ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Koordynatorem działań w ramach tej procedury jest minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji publicznej, a jednym z jego uczestników jest wojewoda. Do zadań wojewody wymienionych w procedurze we współpracy z innymi uczestnikami należy m.in. przygotowanie dodatkowych miejsc do zakwaterowania cudzoziemców poza ośrodkami recepcyjnymi lub ośrodkami dla cudzoziemców będącymi w dyspozycji Szefa UdSC.

Zadanie to zostało ujęte w obowiązujących WPZK jako jedno z wielu działań w Procedurze, zaś jego realizacją winny zająć się wydziały urzędów wojewódzkich, szczególnie wydziały zarządzania kryzysowego, przy czym nie wskazano konkretnych osób odpowiedzialnych za jego wykonanie.

Zgodnie z pkt 13 SPO-9 do zadań właściwych terytorialnie wojewodów należało m.in.:

- 1) we współpracy z organami samorządowymi wskazanie obiektów na punkty recepcyjne i/lub ośrodki (wśród obiektów mogących służyć jako ośrodki dla cudzoziemców bierze się pod uwagę internaty, ośrodki wypoczynkowe, szkoleniowe, schroniska, hotele, itp.),
- 2) wyposażenie obiektów (w przypadku, gdy wskazane obiekty nie będą wyposażone) w niezbędny sprzęt umożliwiający zakwaterowanie, przeprowadzenie badań medycznych, zbiorowe żywienie,
- 3) sporządzenie wykazu firm (z regionu) świadczących usługi zbiorowego żywienia,
- 4) uzgodnienie z Policją i PSP kwestii porządku publicznego i bezpieczeństwa pożarowego,
- 5) wyznaczenie osoby do udzielenia pomocy Szefowi UdSC w procesie przyjęcia cudzoziemców w obiekcie, w przypadku wystąpienia takiej potrzeby.

Przygotowanie do realizacji zadań ujętych w SPO-9 (wcześniej SPO-10)

Zadania związane z organizacją obiektów na ośrodki/punkty recepcyjne dla cudzoziemców

W odpowiedzi na prośbę Szefa UdSC wojewodowie wskazali obiekty, które mogły być wykorzystane jako ośrodki zakwaterowania dla cudzoziemców na terenie województw. Wojewoda Podkarpacki wskazała trzy obiekty, Wojewoda Podlaski 30 obiektów a Wojewoda Warmińsko-Mazurski 107. Według wojewodów obiekty te w większości miały możliwość wyżywienia (w tym na zasadzie cateringu) i spełniały wymogi sanitarne, przy czym z uwagi na brak środków na ten cel nie było zawartych umów z właścicielami tych obiektów, gwarantujących ich szybkie i sprawne funkcjonowanie w sytuacji wystąpienia masowego napływu.

Przykład

Wojewoda Warmińsko-Mazurski prowadził i aktualizował wykaz obiektów zlokalizowanych na terenie województwa, które można byłoby wykorzystać do kwaterowania cudzoziemców, zgodnie z procedurą SPO-10. Wykaz ten sporządzony został na podstawie informacji uzyskanych od samorządów z terenu województwa warmińsko-mazurskiego i prowadzony był z podziałem na powiaty. Według ostatniej aktualizacji wykazu z czerwca 2021 r. na terenie województwa było 107 obiektów, zawierających co najmniej 15 466 miejsc (na terenie 14 powiatów) możliwych do przygotowania na wypadek napływu cudzoziemców. Czas uruchomienia miejsc w poszczególnych obiektach, od dnia podpisania umowy na świadczenie usługi pobytu, wahał się od 3 do 30 dni, a w 99 obiektach możliwe było prowadzenie wyżywienia zakwaterowanych w nich osób.

W WPZK nie określono szczegółowych zasad wyposażenia tych obiektów podając jedynie ogólnie, że odbędzie się ono przy użyciu sił i środków *będących w dyspozycji województwa* lub z wykorzystaniem sprzętu znajdującego się w wojewódzkich magazynach obrony cywilnej. Wojewodowie Podkarpacki i Warmińsko - Mazurski nie wyznaczyli osób do udzielenia pomocy Szefowi UdSC w procesie przyjęcia cudzoziemców do ośrodków lub w punktach recepcyjnych. Osoby takie wyznaczyli wojewodowie: Lubelski i Podlaski.

Służby podległe wojewodom nie dysponowały wykazami firm, które mogą świadczyć usługi zbiorowego żywienia lub wykazy te były nieaktualne. Wyjaśniając przyczyny takiego stanu podawano m.in., że w latach 2019-2021 nie było konieczności tworzenia takich wykazów lub że informacje o takich firmach były *poglądowe* z uwagi na konieczność stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵⁵.

Przykład

Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie sporządzał ani nie aktualizował wykazu firm w regionie świadczących usługi zbiorowego żywienia, gdyż UdSC nie wskazał kryteriów w tym zakresie. Nie sporządzano takiego wykazu, ponieważ dane tego typu są dostępne w urzędach gmin, które prowadzą ewidencje działalności gospodarczej, co umożliwia bieżące wyszukiwanie takich podmiotów. Wojewoda, do dnia 13 grudnia 2021 r., nie wyznaczył osoby do udzielania pomocy Szefowi UdSC w procesie przyjęcia cudzoziemców w obiekcie, w przypadku wystąpienia takiej potrzeby.

Koordinacja wsparcia służb wojewody przez organizacje pozarządowe

Zasady koordynacji wsparcia służb wojewodów przez organizacje pozarządowe zostały ujęte w WPZK w procedurach dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi w przypadku napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium RP. W WPZK wymieniono ogólnie zadania takich organizacji w fazie reagowania, do których m.in. należało przeprowadzenie zbiórki żywności, odzieży, gromadzenie materiałów kwaterunkowych (koce, materace, łóżka), zapewnienie wsparcia językowego i medycznego, zaangażowanie wolontariuszy w organizację czasu wolnego i zajęć dla dzieci. Szczegółowych zasad wsparcia, wskazujących konkretne działania poszczególnych organizacji nie określono.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

Przykład

W zarządzeniu Nr 1/57/2019 **Wojewody Podlaskiego** z 8 grudnia 2019 r., w sprawie przyjęcia Programu współpracy Wojewody Podlaskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2020–2022, zostały określone szczegółowe wytyczne dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z §8 zarządzenia obszar współpracy pomiędzy Wojewodą a organizacjami pozarządowymi obejmuje zadania z zakresu: ochrony i promocji zdrowia, zarządzania kryzysowego, ratownictwa i ochrony ludności, promocji i organizacji wolontariatu. Zarządzenie określa również formy współpracy, m.in.:

- możliwość wsparcia informacyjnego, technicznego, szkoleniowego organizacji, o ile zadania statutowe są zgodne z zadaniami Wojewody i administracji zespolonej,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.
- 25 organizacji pozarządowych zadeklarowało możliwość wykorzystania sił i środków znajdujących się w ich dyspozycji.

**Nieliczne szkolenia/
ćwiczenia związane
z przygotowaniem
na masowy napływ
cudzoziemców**

Służby podległe wojewodom: Podkarpackiemu, Podlaskiemu i Warmińsko-Mazurskiemu w latach 2019–2021 uczestniczyły w jednym ćwiczeniu związanym z przygotowaniem na wypadek masowego napływu cudzoziemców. Służby Wojewody Lubelskiego nie organizowały oraz nie uczestniczyły w szkoleniach i ćwiczeniach związanych z tą tematyką.

Przykłady

1. W styczniu 2020 r. **Akademia Sztuki Wojennej** przeprowadziła w Rzeszowie ćwiczenia (grę obronną), podczas których analizie poddano różne scenariusze współpracy administracji zespolonej i niezespolonej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym w zakresie ochrony granicy państwowej we wschodniej części województwa. W trakcie gry obronnej omówiono m.in. zagadnienia związane z ochroną granicy przez Bieszczadzki OSG, sytuację ośrodków recepcyjnych, w tym potrzeby, sposoby koordynacji działań, zagrożenia oraz zabezpieczenie przemieszczania uchodźców z ośrodków recepcyjnych do ośrodków pobytowych. W ćwiczeniach oprócz kadry kierowniczej Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁵⁶ PUW w Rzeszowie, uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej zespolonej (Policji i Straży Pożarnej) i niezespolonej (SG i wojska).
2. **WBiZK Podlaskiego UW w Białymstoku** uczestniczył w ćwiczeniu DRAGON-21 zorganizowanym przez Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, w ramach którego zorganizowano epizod *Organizacja i funkcjonowanie tymczasowego obozowiska dla cudzoziemców w województwie podlaskim*.
3. W ramach wykonania rekomendacji po ćwiczeniu *Warmia 2021*, w celu wytypowania organizacji pozarządowych do współdziałania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, w WBiZK Warmińsko – Mazurskiego UW w Olsztynie przeprowadzono analizę i wytypowano takie organizacje oraz nawiązano z nimi kontakt, aby uzyskać deklaracje ich zaangażowania w tym procesie.

**Wprowadzenie stanu
wyjątkowego
na części terenu
województwa
podlaskiego
i lubelskiego**

W opinii wojewodów wprowadzenie stanu wyjątkowego na części obszarów województwa podlaskiego i lubelskiego było uzasadnione i wynikało z konieczności bardziej zdecydowanego i możliwie najbardziej skutecznego zareagowania na zintensyfikowane próby nielegalnego przekraczania granicy. Było to uzasadnione szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z napiętą sytuacją migracyjną na granicy państwowej. W ocenie wojewodów wprowadzone rozwiązania w znikomym

⁵⁶ Dalej: WBiZK

Wykonywanie i koordynacja zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców

stopniu dotyczyły mieszkańców i nie powodowały większych obciążeń, a przyjęte uregulowania prawne pozwoliły przedsiębiorcom na ubieganie się o odszkodowania w związku z ograniczeniem działalności gospodarczej.

W związku z ryzykiem wystąpienia zagrożenia dotyczącego masowego napływu cudzoziemców, zadania wojewodów realizowane na bieżąco przez Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego, sprowadzały się do analizy dotyczącej napływu cudzoziemców na teren województwa na podstawie codziennych raportów otrzymywanych z UdSC (o liczbie osób zakwaterowanych oraz o liczbie miejsc wolnych w funkcjonujących na terenie województwa ośrodkach dla cudzoziemców) i SG (informacje dotyczące prób nielegalnego przekroczenia granicy). W trakcie posiedzeń Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego wojewodowie przedstawiali sytuację na granicy RP z Białorusią w kontekście wprowadzenia stanu wyjątkowego, jak również problemów związanych z bieżącą pracą SG. Zakres przetwarzanych danych dotyczących zagrożenia masowym napływem cudzoziemców był oparty głównie o dane otrzymywane od SG. Posiadane informacje były przekazywane do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. W okresie objętym kontrolą wojewodowie nie przedstawiali Radzie Ministrów projektów dokumentów rządowych dotyczących województwa w związku z sytuacją kryzysową spowodowaną masowym napływem cudzoziemców na teren Polski.

Wojewodowie nie wydawali poleceń organom administracji rządowej i organom administracji samorządowej dotyczących spraw związanych z masowym napływem cudzoziemców na teren województwa. Takie możliwości dają postanowienia art. 25 w związku z art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, według których wojewoda może wydawać polecenia organom administracji rządowej oraz organom samorządu terytorialnego, m.in.: w zakresie bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego.

Przykład

Największe zaangażowanie w realizację zadań dotyczących zagrożenia masowym napływem cudzoziemców wykazywały służby podległe Wojewodzie Podlaskiemu, gdzie w 2021 r. wystąpił największy napływ cudzoziemców przez granicę polsko-białoruską. **WCZK w Białymstoku** prowadziło stały monitoring sytuacji na granicy będąc w stałym kontakcie z SG, Policją, wojskiem i samorządami. W związku z zagrożeniem masowego napływu cudzoziemców na terytorium województwa podlaskiego, do 26 grudnia 2021 r. otrzymano raporty od służb – m.in. 122 raporty z POSG, o codziennej sytuacji na granicy wraz z sytuacją migracyjną, osiem raportów z Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego o zaangażowaniu SZ RP w ochronę granicy, dziewięć raportów z 1 Podlaskiej Brygady OT, zawierających wyniki realizowanych zadań patrolowych; 18 raportów Wojewódzkiej Stacji Koordynacji Ratownictwa o siłach i środkach zaangażowanych w działania w związku z ogłoszonym stanem wyjątkowym; 12 raportów KWP o działaniach realizowanych przez Policję w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego; 130 raportów Dyspozytorni Medycznej o liczbie wyjazdów do osób nielegalnie przekraczających granicę RP i liczbie odmów wyjazdu.

Posiedzenia WZZK związane z masowym napływem cudzoziemców

Posiedzenia Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego poświęcone zagrożeniom związanym z masowym napływem cudzoziemców wojewodowie zaczęli zwoływać w II połowie 2021 r. Ich tematyka dotyczyła bieżącej sytuacji na granicy polsko-białoruskiej, procedury dotyczącej ilości i lokalizacji punktów recepcyjnych, transportu, szeroko rozumianej pomocy w punktach recepcyjnych, zapewnienia bezpieczeństwa oraz sił i środków w razie zaistnienia potrzeby wsparcia z innych rejonów kraju, problemy zaplątania się zwierzyny w concertinę, sytuacji lokalowej SOdC zlokalizowanych w województwach.

Problemy zgłaszane przez służby podległe wojewodom związane z masowym napływem cudzoziemców

W opinii pracowników urzędów wojewódzkich realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, niezbędne jest doprecyzowanie sposobu postępowania z cudzoziemcami na szczeblu kraju i roli wojewody w tym systemie. Temu celowi mogłoby służyć opracowanie wytycznych i założeń w sprawie postępowania organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, które przyczyniłyby się do przygotowania skutecznych rozwiązań organizacyjnych i planistycznych w obszarze ewakuacji ludności, zwierząt i mienia.

Istotne byłoby sprecyzowanie w przepisach o charakterze wykonawczym, a nie planistycznym, kosztów utrzymywania w gotowości obiektów w celu przyjęcia w nich cudzoziemców. W odniesieniu do takich obiektów powinna być określona centralnie norma w zakresie ilości miejsc, które byłyby utrzymywane w gotowości, ich standard, z takimi danymi jak: całoroczność obiektu, wyżywienie uwzględniające różnice kulturowe. Koszt utrzymywania takich miejsc w gotowości mógłby być pokrywany z budżetów wojewodów, zatem ewentualne rozwiązania legislacyjne powinny uwzględniać w budżecie wojewody środki na realizację tego zadania.

Uwagi pracowników urzędów wojewódzkich

W opinii pracowników urzędów wojewódzkich, realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, należy dążyć do standaryzacji zasad funkcjonowania wydziałów właściwych ds. zarządzania kryzysowego w tych urzędach, w szczególności WCZK. Zarówno organizacja jak i zasady postępowania służb kryzysowych w poszczególnych województwach są różne, co w sytuacji kryzysowej znacznie utrudnia możliwość wsparcia tych służb przez pracowników z innych województw. Niezbędne jest przy tym uregulowanie prawne minimalnej obsługi etatowej, sprzętowej oraz systemów teleinformatycznych.

Procedura uruchamiania środków z rezerwy centralnej przeznaczanych na zadania kryzysowe winna być uproszczona, a w budżetach wojewodów należałoby utworzyć w tym celu specjalne rezerwy. Propozycją w tym zakresie, mogłoby np. być wyłączenie stosowania *Prawa zamówień publicznych* na dostawy i usługi do 130 tys. zł w sytuacjach kryzysowych, jeśli z przeprowadzonej analizy wynika, że sytuacja taka (lub jej skutki) może wystąpić w krótkim czasie i wymaga działania natychmiastowego.

Pracownicy postulowali stworzenie informatycznego systemu obiegu informacji niejawnych od szczebla centralnego do szczebla gminnego (a minimum do szczebla powiatu). Wykorzystywany system informatyczny obsługiwał bowiem podmioty jedynie na poziomie centralnym i wojewódzkim. System taki, powinien umożliwiać wymianę informacji wszystkim istotnym podmiotom realizującym zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa i reagowania na sytuacje kryzysowe. Równocześnie mając na względzie rozwój technologii, system powinien być dostosowany do pracy na urządzeniach mobilnych lub obsługiwany przez specjalną dedykowaną aplikację.

Niski poziom wynagrodzeń pracowników WCZK

Standaryzacja powinna objąć również system wynagrodzeń i system szkoleń dyżurnych oraz pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego brutto w grudniu 2021 r. pracowników służby dyżurnej Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim wynosiła 3555,93 zł dla pracownika koordynującego pracę dyżurnych i 3344,61 zł w przypadku pozostałych pracowników. Biorąc pod uwagę szeroki zakres zadań, wysokie wymagania stawiane pracownikom WCZK, w tym m.in. dotyczące znajomości języków obcych, dyspozycyjności, konieczności pozyskiwania certyfikatów do pracy z dokumentacją niejawną, powyższe stawki są niekonkurencyjne. Proponowane wynagrodzenia powodują brak chętnych do pracy w publicznym sektorze bezpieczeństwa i nie dają gwarancji, że nałożone zadania np. w czasie sytuacji kryzysowej lub konfliktów zbrojnych będą właściwie realizowane.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było dokonanie oceny czy organy państwa były odpowiednio przygotowane do skutecznego realizowania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią ocenę następujących dziedzin: <ol style="list-style-type: none">1. Czy właściwe organy administracji państwowej były odpowiednio przygotowane pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do działań związanych z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.2. Czy właściwe organy administracji państwowej prawidłowo realizowały przypisane im zadania dotyczące działania na wypadek sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.3. Czy ośrodki dla cudzoziemców prawidłowo realizowały zadania, w tym w sytuacji związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 9 jednostek, w tym: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Straży Granicznej, Urząd do Spraw Cudzoziemców, cztery urzędy wojewódzkie, dwa oddziały Straży Granicznej.
Okres przeprowadzenia czynności kontrolnych	Kontrola została przeprowadzona od 23 listopada 2021 r. do 5 kwietnia 2023 r.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono we wszystkich badanych jednostkach na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2021 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W kontroli zasięgnięto informacji na podstawie art. 29 ustawy o NIK w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa.
Wykorzystanie wyników innych kontroli	W informacji wykorzystano wyniki kontroli I/23/003 – <i>Realizowanie przez Nadodrzański Oddział Straży Granicznej zadań związanych z zapewnieniem cudzoziemcom odpowiednich warunków w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców</i> .
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Na zlecenie NIK w SOdC w Czerwonym Borze kontrole przeprowadziły: Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Zambrowie oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Zambrowie, w SOdC w Wędrzynie – Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sulęcinie.
Pozostałe informacje	Kontrola D/21/506 – <i>Przygotowanie organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski</i> , podjęta została z własnej inicjatywy NIK.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 9 wystąpieniach pokontrolnych, w których treści sformułowano ogółem 19 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że na dzień 25 lipca 2023 r. zrealizowano 7 wniosków, 1 wniosek jest w trakcie realizacji, nie zrealizowano 11 wniosków. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli: <ul style="list-style-type: none">– Minister SWiA – 2 zastrzeżenia, które Kolegium NIK oddaliło w całości,– Szef UdSC – 7 zastrzeżeń, które Kolegium NIK oddaliło w całości,– Komendant Główny SG – 4 zastrzeżenia, z których jedno Kolegium NIK uwzględniło w części, a pozostałe trzy oddaliło w całości,– Komendant NOSG – 15 zastrzeżeń, z których pięć Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła w części, a pozostałe 10 oddaliła w całości.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Mariusz Kamiński
2.		Komenda Główna Straży Granicznej	gen. dyw. SG Tomasz Praga
3.		Urząd do Spraw Cudzoziemców	Jarosław Szajner
4.		Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Ewa Leniart
5.	Departament Strategii NIK	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim	gen. bryg. SG Tomasz Michalski
6.		Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku	gen. bryg. SG Andrzej Jakubaszek
7.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Lech Sprawka
8.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Paszkowski
9.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	Artur Henryk Chojecki

6.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK⁵⁷

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Negatywna		<ol style="list-style-type: none"> 1. Obowiązujący Plan ZK działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna nie przewidywał zagrożenia polegającego na zjawisku masowej migracji, w tym nielegalnej. 2. Brak aktualnych strategicznych dokumentów na wypadek masowego napływu cudzoziemców. 3. Minister nie wnioskował do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o włączenie zagrożenia masowej migracji, w tym nielegalnej do KPZK i o jego aktualizację. 4. Brak obowiązującego dokumentu stanowiącego Politykę Migracyjną Państwa.
2.	Komenda Główna Straży Granicznej	Negatywna		<ol style="list-style-type: none"> 1. Nieterminowe aktualizowanie Planu ZK Komendy Głównej SG. 2. Brak jednolitego planu działań na wypadek masowego napływu cudzoziemców dotyczącego całej granicy zewnętrznej RP. 3. Nieuwzględnienie w obowiązujących planach ZK szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków. 4. Brak działań w celu realizacji priorytetowego zalecenia nr 4 z decyzji Rady UE z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie uzupełnienia wakatów. 5. Brak planów pozwalających na uruchomienie w porę rezerwowych ośrodków dla cudzoziemców w sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP. 6. Niedostosowanie systemu delegowania funkcjonariuszy do służby w SOdC w Wędrzynie do stanu pozwalającego na skuteczne wykonywanie przez nich zadań.
3.	Urząd do Spraw Cudzoziemców	Negatywna		<ol style="list-style-type: none"> 1. Nieterminowe wypłaty świadczeń pieniężnych należnych cudzoziemcom, w łącznej wysokości 1 466 685 zł.

⁵⁷ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

				<p>2. Nieprawidłowości w wydawaniu decyzji o udzieleniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej z opóźnieniem, bez wystąpienia do właściwych organów o przekazanie informacji o zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa, przed upływem terminu otrzymania ww. informacji.</p> <p>3. Zawieranie umów zlecenia na wykonywanie czynności z prowadzonymi postępowaniami niewymagającymi wiedzy merytorycznej wbrew Rekomendacjom Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.</p> <p>4. Rozpatrywanie skarg skierowanych do Szefa UdSC, w tym dotyczących pracowników Urzędu oraz w sprawach funkcjonowania i warunków pobytu w ośrodku dla cudzoziemców, niezgodnie z k.p.a. i rozporządzeniem w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców.</p>
4.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	W formie opisowej	1. Standardowe procedury operacyjne określały siły i środki oraz scenariusze działania i reagowania służb Wojewody w przypadku wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych związanych z masowym napływem cudzoziemców.	WPZK z sierpnia 2020 r. nie zawierał charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia na terenie województwa, poprzez uwzględnienie zagrożeń hybrydowych, w szczególności związanych z masową nielegalną migracją cudzoziemców.
5.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	W formie opisowej	1. Ustalenie zasad współpracy organów administracji zespolonej i niezespolonej oraz dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego	WPZK z grudnia 2019 r. nie został zaktualizowany w obowiązującym terminie.
6.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	W formie opisowej	1. Określenie w WPZK zadań związanych z masowym napływem cudzoziemców i przypisanie ich do realizacji. 2. Uzgodnienie zasad współdziałania dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.	
7.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	W formie opisowej	1. Prowadzenie i aktualizowanie wykazu obiektów z terenu województwa, w których możliwe byłoby przyjęcie cudzoziemców. 2. Opracowanie procedury w zakresie zapewnienia wsparcia psychologicznego w sytuacji masowego napływu cudzoziemców. 3. Zapewnienie współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej województwa w sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców.	

8.	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim	Negatywna		<ol style="list-style-type: none"> 1. Pomieszczenia Obiektu w Wędrzynie nie spełniały wymagań rozporządzenia w sprawie <i>SODC</i>. 2. Niedostateczne wyposażenie Obiektu w Wędrzynie w sprzęt kwaterunkowy. 3. Brak odrębnego <i>Porządku dnia</i> dla Obiektu w Wędrzynie. 4. Nieprzeprowadzanie wywiadów osobowo-poznawczych ze wszystkimi cudzoziemcami umieszczanymi w Ośrodku. 5. Nierzetelny nadzór nad <i>SODC</i> w II półroczu 2021 r. 6. Nieprzestrzeganie w Obiekcie w Wędrzynie przepisów dotyczących postępowania z odpadami medycznymi. 7. Brak procedur i zaleceń w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. 8. Brak regulacji wewnętrznych dotyczących ochrony ppoż. Obiektu w Wędrzynie. 9. Brak zabezpieczenia właściwej dostępności do usług medycznych dla cudzoziemców umieszczonych w Obiekcie w Wędrzynie. 10. Brak świadczenia usług psychologicznych dla cudzoziemców w Obiekcie w Wędrzynie w okresie: 24 sierpnia–13 października 2021 r.
9.	Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku	W formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie odpowiedniego stanu sanitarnego Obiektu w Czerwonym Borze. 2. Respektowanie przysługujących cudzoziemcom praw. 3. Zabezpieczenie odpowiedniej obsady kadrowej funkcjonariuszy SG. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pomieszczenia Obiektu w Czerwonym Borze nie spełniały wymagań rozporządzenia w sprawie <i>SODC</i>. 2. Brak: prawidłowego oznakowania, planów ewakuacyjnych i sytuacyjnych związanych z ochroną ppoż. budynków Obiektu. 3. Brak zabezpieczenia właściwej dostępności do usług medycznych dla cudzoziemców. 4. Psycholodzy świadczący usługi w Ośrodku nie posiadali uprawnień do dokonywania diagnoz psychologicznych reakcji kryzysowych na zdarzenia traumatyczne. 5. Brak możliwości korzystania z Internetu przez cudzoziemców przez 61 dni w 2021 r. 6. Nietrzymanie terminów przyjęcia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	Zgodnie z definicją zawartą w artykule 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. <i>o cudzoziemcach</i> ⁵⁸ cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego.
Cudzoziemcy	<p>Ustawa <i>o cudzoziemcach</i> określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach (art. 1).</p> <p>Przepisy ustawy <i>o cudzoziemcach</i> nie mają charakteru zupełnego. Wjazd i pobyt cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie ochrony na terytorium RP reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. <i>o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej</i>⁵⁹.</p> <p>Sytuację prawną cudzoziemca kształtuje nie tylko prawo krajowe, ale w znacznym stopniu także międzynarodowe: przepisy UE⁶⁰, <i>Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności</i> z 4 listopada 1950 r.⁶¹ oraz <i>Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych</i> z 19 grudnia 1966 r.⁶²</p>
Uchodźcy, Imigranci	<p>Istotne znaczenie ma rozróżnienie pojęć uchodźca oraz imigrant (emigrant). Za uchodźcę uważa się tego, kto opuścił swój kraj z przyczyn ekonomicznych, religijnych lub politycznych (lub nie może do niego powrócić). Imigrantem jest cudzoziemiec, który osiedlił się w danym kraju dobrowolnie. W praktyce przyjazd cudzoziemca do Polski motywowany jest splotem różnych przyczyn, np. obawą przed prześladowaniami równoległe z chęcią poprawy warunków życia. Przyjmuje się, że nadanie statusu uchodźcy jest możliwe już wówczas, gdy wśród przyczyn uzasadniających wyjazd z kraju pochodzenia znajdują się takie, które uzasadniają udzielenie ochrony.</p> <p>Rozróżnienie uchodźcy od emigranta ma zasadnicze znaczenie praktyczne w związku z prawem wjazdu na terytorium RP. W stosunku do cudzoziemca, który nie spełnia warunków do wjazdu (np. z powodu braku wizy) Straż Graniczna wydaje decyzję o odmowie wjazdu na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy <i>o cudzoziemcach</i>.</p> <p>Na podstawie art. 28 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy decyzji o odmowie wjazdu nie stosuje się do cudzoziemca, który: podczas kontroli granicznej: a) zadeklarował zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w przypadku, o którym mowa w art. 28 ust. 1 lub art. 61 ust. 1 ustawy <i>o udzielaniu cudzoziemcom ochrony</i>, b) złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zamiar złożenia wniosku lub złożenie wniosku są skuteczne wobec straży granicznej, jeżeli zostały złożone w trakcie kontroli granicznej.</p> <p>Obowiązek ustalenia na granicy, czy cudzoziemiec nie posiadający odpowiednich dokumentów zamierza ubiegać się o ochronę międzynarodową wynika także z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Np. w sprawie Nr 59793/17 przeciwko Litwie, ETPC uznał, że <i>skarżący, zgłaszając się na przejściu granicznym, nie ukrywali, że nie posiadają wizy i nie spełniają warunków do wjazdu oraz że starali się przekroczyć granicę jako uchodźcy. Ustne zgłoszenie zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową</i></p>

⁵⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 519, ze zm.

⁵⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1504

⁶⁰ Np.: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)* - Dz. U. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r., str. 96, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, (wersja przekształcona)* - Dz. U. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r., str. 31.

⁶¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm. - Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC)

⁶² Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167

przez skarżących znajduje potwierdzenie we wpisaniu cyrylicą, w miejscu przeznaczonym na potwierdzenie odebrania decyzji, słowa „azyl”. Zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową może być wyrażony w jakiegokolwiek formie, dlatego napisanie słowa „azyl” na decyzji mogło zostać uznane za dostateczne wyrażenie zamiaru ubiegania się o ochronę. Trybunał ustalił, że zgłoszenie przez skarżących litewskiej Straży Granicznej żądania udzielenia ochrony międzynarodowej nie zostało przyjęte i przekazane właściwemu organowi do oceny merytorycznej, a w konsekwencji władze Litwy naruszyły art. 3 EKPC przez zaniechanie rozpoznania wniosków o udzielenie ochrony i narażenie na rzeczywiste ryzyko poniżającego traktowania w razie powrotu do Czechenii.

Polskie sądy administracyjne rozpoznawały podobne skargi w sprawach, w których organy Straży Granicznej odmówiły wjazdu cudzoziemcom. Rozstrzygając na korzyść cudzoziemców wniesione skargi kasacyjne, Naczelny Sąd Administracyjny uznawał, że ustalenie organów Straży Granicznej w decyzjach o odmowie wjazdu, że cudzoziemcy nie ubiegali się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski, było w rozpoznawanych sprawach nieuzasadnione, a w każdym razie notatka urzędowa funkcjonariusza Straży Granicznej nie była tym zakresie wystarczającym dowodem (por. np. uzasadnienia wyroków NSA wydanych 20 września 2018 r.: II OSK 1675/18, II OSK 999/18, II OSK 1532/18). W tych sprawach chodziło o oparcie decyzji wyłącznie o notatki funkcjonariuszy SG i nieprzeprowadzenie innych dowodów, o których mowa w art. 34 ust 1 ustawy (przesłuchania w tym osób towarzyszących, kontrola dokumentów, sprawdzenia w rejestrach, uzyskanie informacji z innych podmiotów). Notatki te (z rozpytania cudzoziemców) nie miały formy protokołu, o którym mowa w art. 67-68 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁶³.

Z orzecznictwa NSA wynika następujący tok rozumowania. Z treści przepisu art. 28 ust 2 pkt 2 ustawy *o cudzoziemcach* wynika, że decyzji o odmowie wjazdu nie stosuje się do cudzoziemców, którzy zadeklarowali lub złożyli wniosek o ochronę międzynarodową. Wydając taką decyzję należy dokonać analizy stanu faktycznego w kontekście wystąpienia którejkolwiek z negatywnych przesłanek do jej wydania. W zakresie ubiegania się o ochronę międzynarodową przedmiotem ustaleń organu kontroli granicznej w ramach odprawy granicznej powinny być jedynie fakty, w świetle których w sposób niebudzący wątpliwości ustalone zostanie, iż cudzoziemiec zamierza złożyć lub złożył wniosek o ochronę międzynarodową. Ustawodawca nie powierzył Straży Granicznej uprawnienia do oceny treści wniosku złożonego przez cudzoziemca. Jeżeli nie jest jasne czy złożony wniosek lub zamiar jego złożenia dotyczy ochrony międzynarodowej, organ SG powinien przy użyciu wszelkich dostępnych środków prawnych ustalić, iż ma do czynienia z takim wnioskiem lub deklaracją bądź jednoznacznie ją wykluczyć. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że wnioski składane przez cudzoziemców na granicy, okażą się wnioskami niedopuszczalnymi lub sprawa zostanie rozpatrzona negatywnie. Rozstrzygnięcie w tym zakresie należy jednak do UdSC, a nie organu kontroli granicznej.

Zarządzanie kryzysowe

Pojęcie *zarządzania kryzysowego* zostało określone w treści art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁶⁴, zgodnie z którą zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Zgodnie z definicjami ujętymi w art. 3 ww. ustawy:

- *sytuacja kryzysowa* – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych

⁶³ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 122

rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków;

- *planowanie cywilne* – należy przez to rozumieć całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują:

- 1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- 2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- 3) przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- 4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- 5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

Plany zarządzania kryzysowego

Zgodnie z treścią art. 12 ust.1 i 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego oraz opracowują plany zarządzania kryzysowego, w których w szczególności uwzględnia się, m.in.:

- 1) analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń,
- 2) szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków,
- 3) organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa.

Plany są uzgadniane z dyrektorem Centrum Zarządzania Kryzysowego i stanowią załączniki funkcjonalne do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 12 ust. 2a).

Obowiązek tworzenia wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego został określony w art. 5 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, zaś elementy tego planu określone w art. 5 ust. 2 winny obejmować m.in.:

- 1) plan główny zawierający:
 - a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
 - b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
 - c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
- 2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym:
 - a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
 - b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,
 - c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
 - d) współdziałanie między siłami, o których mowa w lit. b.

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego składa się z części:

- A, dotyczącej faz zapobiegania i przygotowania, obejmującej Charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa;
- B, dotyczącej fazy reagowania i odbudowy, obejmującej m.in.: Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach

kryzysowych – zestawienie Katalogów i modułów zadaniowych ministrów i wojewodów, Współdziałanie między siłami, uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – standardowe procedury operacyjne, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej.

Jedną ze Standardowych Procedur Operacyjnych ujętych w części B Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego jest SPO-9 – *Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Celem tej procedury jest określenie procesu przyjęcia cudzoziemców masowo przybyłych na terytorium RP wskutek sytuacji we własnym kraju, którzy deklarują poszukiwanie ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiony w procedurze schemat dotyczy postępowania w przypadku napływu cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Brak jest szczególnych rozwiązań prawnych regulujących organizację i finansowanie pomocy socjalnej oraz medycznej dla cudzoziemców, którzy nie złożą wniosku o ochronę międzynarodową. Koordynatorem działań w ramach tej procedury jest minister właściwy do spraw wewnętrznych i spraw administracji publicznej, a uczestnikami są ministrowie właściwi do spraw: zagranicznych, obrony narodowej, energii, zdrowia/Główny Inspektor Sanitarny, gospodarki, zabezpieczenia społecznego, oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego i nauki oraz Szef ABW, Szef Agencji Wywiadu, Wojewodowie i Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

**Finansowanie
zadań z zakresu
zarządzania
kryzysowego**

Art. 26 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* stanowi, że: finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.

**Zadania Straży
Granicznej**

Zgodnie z art. 180 ustawy *o finansach publicznych* w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na terytorium państwa lub na jego części Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia tego stanu. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy *o Straży Granicznej*⁶⁵ do zadań tej formacji należy m.in.:

- 1) ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu;
- 2) organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- 2a) zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji poprzez:
 - a) kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium,
 - b) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych,
 - c) zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją,
 - d) realizowanie, w zakresie swojej właściwości, zadań określonych w ustawie *o cudzoziemcach*,
 - e) współdziałanie z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium, w tym wykonywanie czynności na wniosek tych organów i podmiotów, na zasadach określonych odrębnymi przepisami;
- 3) wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;

⁶⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1080, ze zm.

- 4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, a w szczególności:
 - a) przestępstw i wykroczeń dotyczących zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, związanymi z jej oznakowaniem, wykonywaniem pracy przez cudzoziemców, prowadzeniem działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzaniem wykonywania pracy cudzoziemcom, a także przestępstw określonych w art. 270-276 Kodeksu karnego dotyczących wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub dokumentów wymaganych do ich wydania,
 - d) przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie *o cudzoziemcach* oraz w ustawie *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*;
- 5) zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej – także w strefie nadgranicznej;
- 9) przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych, z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz udostępnianie ich sądom, prokuratorom, organom administracji publicznej i innym organom państwowym, uprawnionym do ich otrzymania na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań;
- 11) ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach, oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 5 ustawy *o Straży Granicznej* funkcjonariusze w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności oraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Zadania Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*: Szef UdSC jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach:

- 1) wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego; 2) nadawania statusu uchodźcy; 3) udzielania ochrony uzupełniającej; 4) udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany; 5) udzielania cudzoziemcom azylu; 6) udzielania ochrony czasowej.

Nadzór nad Szefem Urzędu sprawuje Minister właściwy do spraw wewnętrznych – art. 16 ust. 2.

Zgodnie z art. 22 ustawy *o cudzoziemcach* do zadań Szefa Urzędu należy m.in.:

- 1) wydawanie decyzji i postanowień w pierwszej instancji oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane w pierwszej instancji przez inne organy w sprawach uregulowanych w ustawach: *o cudzoziemcach*, *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony* oraz *o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*;
- 2) organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie spraw należących do kompetencji Szefa Urzędu;
- 3) przekazywanie właściwym organom innych państw obszaru Schengen, za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji, informacji dotyczących podstawy prawnej i faktycznej wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen do celów określonych w art. 25 Konwencji Wykonawczej Schengen;
- 4) kontrola wykonywania przez wojewodów zadań określonych w ustawach wymienionych w pkt 1.

Stan wyjątkowy

W myśl przepisów art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*⁶⁶: w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. We wniosku, o którym mowa wyżej, Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Zgodnie z art. 3 ustawy *o stanie wyjątkowym* Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie rozpatruje wniosek, o którym mowa w art. 2 ust. 1, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego określa się przyczyny wprowadzenia, czas trwania i obszar, na jakim wprowadza się stan wyjątkowy, oraz rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Stan wyjątkowy obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1). W myśl art. 5 ust. 1 ustawy, jeżeli pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, w drodze rozporządzenia, przedłużyć czas trwania stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni.

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela regulują przepisy art. 15–2 ustawy *o stanie wyjątkowym*.

Według art. 15 ust. 1 ustawy na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa (art. 15 ust. 2).

W myśl art. 16 ustawy w czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszane m.in. prawa do:

- 1) organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń;
- 2) organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi;

Art. 18 ust. 2 ustawy stanowi, że w czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy:

- 1) przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów;
- 2) uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego;
- 3) zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości;
- 4) utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

⁶⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1928

Wojewoda jako przedstawiciel Rządu w województwie

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1–5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*⁶⁷ wojewoda jest: przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. W myśl przepisów art. 3 ust. 3 ww. ustawy zadania i kompetencje wojewody w stanach nadzwyczajnych określają odrębne ustawy.

Zgodnie z art. 22 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

- 1) dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
- 2) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- 4) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw;
- 5) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
- 6) wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Według przepisów art. 25 ust. 1 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 22 pkt 2, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Zgodnie z art. 25 ust. 1a ww. ustawy sytuacjami nadzwyczajnymi, o których mowa w ust. 1, są również sytuacje kryzysowe w rozumieniu ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Ośrodki dla cudzoziemców

Ustawa *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony* rozróżnia dwa rodzaje ośrodków dla cudzoziemców, tj.:

- otwarty ośrodek recepcyjny – ośrodek dla cudzoziemców pełniący funkcję punktu przyjęć cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, finansowany jest z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji Szefa UdSC (art. 2 pkt 9aa),
- strzeżony ośrodek – strzeżony ośrodek w rozumieniu ustawy *o cudzoziemcach*, finansowany jest z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji Komendanta Głównego SG (art. 2 pkt 10).

Ośrodki otwarte

Zgodnie z art. 79 ust. 1 i 2 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony* Szef UdSC zapewnia i organizuje prowadzenie ośrodków i może zlecić ich prowadzenie organizacjom społecznym, stowarzyszeniom lub innym osobom prawnym albo osobom fizycznym.

Art. 80a ustawy stanowi, że cudzoziemca przyjmowanego do ośrodka informuje się w zrozumiałym dla niego języku o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach oraz umożliwia mu zapoznanie się z przepisami

⁶⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 190

regulującymi udzielanie pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej i regulaminem pobytu w ośrodku.

Według art. 82 ust. 1 ww. ustawy cudzoziemiec przebywający w ośrodku jest obowiązany:

- 1) przestrzegać regulaminu pobytu w ośrodku;
- 2) stosować się do poleceń personelu ośrodka;
- 3) dbać o higienę osobistą i czystość pomieszczeń;
- 4) poddawać się badaniom lekarskim i zabiegom sanitarnym, zaleconym przez lekarza sprawującego opiekę medyczną w ośrodku;
- 5) w przypadku wystąpienia objawów choroby lub zaistnienia zdarzenia grożącego powstaniem szkody w mieniu ośrodka niezwłocznie powiadomić o tym personel ośrodka;
- 6) przenieść się do innego ośrodka, jeżeli jest to niezbędne ze względów organizacyjnych.

Zgodnie z art. 82a ustawy cudzoziemiec ma prawo do:

- 1) podtrzymywania zwyczajów, tradycji narodowych i kulturowych oraz wykonywania praktyk religijnych;
- 2) swobodnego poruszania się po terenie ośrodka, z wyłączeniem miejsc objętych zakazem wstępu;
- 3) dostępu do informacji o podmiotach udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej;
- 4) dostępu do informacji o organizacjach pozarządowych lub międzynarodowych, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców;
- 5) dostępu do informacji o procedurach przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy, w tym na tle seksualnym lub ze względu na płeć;
- 6) przyjmowania odwiedzin w przeznaczonych do tego pomieszczeniach;
- 7) składania do Szefa Urzędu, w języku ojczystym, skarg i wniosków w sprawach funkcjonowania ośrodka i warunków pobytu w nim;
- 8) kontaktów ze swoim pełnomocnikiem w warunkach nienaruszających prawa do prywatności.

Regulamin pobytu w ośrodku dla cudzoziemców ustalony został rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2015 r.⁶⁸

Ośrodki strzeżone

Art. 411 ustawy *o cudzoziemcach* stanowi, że cudzoziemca przyjmowanego do strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców poucza się w zrozumiałym dla niego języku o przysługujących mu prawach i o obowiązkach oraz zapoznaje się z przepisami regulującymi pobyt w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców. Fakt pouczenia cudzoziemiec potwierdza własnoręcznym podpisem.

Zgodnie z art. 415 ustawy *o cudzoziemcach*, cudzoziemiec umieszczony w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców a należą do nich prawa do ma prawo do m.in.:

- kontaktowania się z polskimi organami państwowymi, a także z przedstawicielstwem dyplomatycznym lub urzędem konsularnym państwa obcego;
- kontaktowania się z organizacjami pozarządowymi lub międzynarodowymi zajmującymi się udzielaniem cudzoziemcom pomocy, w tym pomocy prawnej;
- kontaktowania się i widzeń ze swoim pełnomocnikiem w warunkach nienaruszających prawa do prywatności;
- korzystania z opieki medycznej i do pobytu w szpitalu lub podmiocie leczniczym wykonującym działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, jeżeli stan jego zdrowia tego wymaga;
- posiadania przedmiotów kultu religijnego, wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych oraz słuchania lub oglądania

⁶⁸ Dz. U. poz. 1828

- w pomieszczeniach mieszkalnych lub w miejscu przebywania nabożeństw transmitowanych przez środki masowego przekazu, w sposób niezakłócający ustalonego porządku pobytu w SODC lub w areszcie dla cudzoziemców;
- korzystania z prasy, zakupu prasy z własnych środków finansowych i posiadania jej w pokoju dla cudzoziemców lub w celi mieszkalnej; korzystania z internetu na stanowiskach komputerowych dostępnych w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców; korzystania z biblioteki;
 - otrzymywania paczek z odzieżą, obuwaniem i innymi przedmiotami osobistego użytku oraz ze środkami opatrunkowymi i higienicznymi, a także z lekami, które mogą być przekazane za zgodą lekarza, po sprawdzeniu ich zawartości w obecności cudzoziemca;
 - prowadzenia korespondencji oraz korzystania ze środków łączności na własny koszt, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach do korzystania ze środków łączności lub wysyłania korespondencji na koszt strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców;
 - składania próśb, skarg i wniosków do:
 - a) kierownika strzeżonego ośrodka albo organu Straży Granicznej, któremu podlega ten ośrodek,
 - b) funkcjonariusza odpowiedzialnego za funkcjonowanie aresztu dla cudzoziemców albo organu Straży Granicznej, któremu podlega ten areszt;
 - widzeń z osobami bliskimi w specjalnie do tego przeznaczonych pomieszczeniach, za zgodą organu Straży Granicznej, któremu podlega strzeżony ośrodek lub areszt dla cudzoziemców, lub osoby przez ten organ upoważnionej.

Dodatkowe uprawnienia cudzoziemców oraz przysługujące im świadczenia zdrowotne, posiłki, napoje określa art. 416 i 417 ustawy *o cudzoziemcach*.

Obowiązki cudzoziemca umieszczonego w strzeżonym ośrodku lub przebywającego w areszcie dla cudzoziemców ustanawia art. 419 ustawy, w myśl którego cudzoziemiec umieszczony w strzeżonym ośrodku lub przebywający w areszcie dla cudzoziemców jest obowiązany m.in.:

- przestrzegać regulaminu pobytu w ośrodku lub areszcie;
- wykonywać polecenia administracji ośrodka lub funkcjonariusza pełniącego służbę w areszcie;
- przestrzegać zasad współżycia społecznego.

Zakazy dotyczące cudzoziemców umieszczonych w strzeżonym ośrodku określono w treści art. 420, zaś odpowiedzialność za naruszenie nakazów lub zakazów określono w treści art. 421-423.

Warunki, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty dla cudzoziemców; regulamin organizacyjno-porządkowy pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie dla cudzoziemców; warunki otrzymywania posiłków i napojów przez cudzoziemców umieszczonych w strzeżonym ośrodku lub przebywających w areszcie dla cudzoziemców oraz wartość dziennej normy żywienia zostały określone w rozporządzeniu *w sprawie SODC*.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. – Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.
2. *Protokół dotyczący statusu uchodźców*, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. – Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) – Dz. U. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r., str. 96.
4. *Europejskie Porozumienie o przekazywaniu odpowiedzialności za uchodźców*, sporządzone w Strasburgu dnia 16 października 1980 r. – Dz. U. z 2005 r. Nr 225, poz. 1931.
5. *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. – Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
6. *Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. – Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378.
7. *Protokół Nr 7* sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) – Dz. U. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r., str. 31.
9. Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – Dz. U. UE L 77 z 9 marca 2006 r., str. 1.
10. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz. U. z 2023 r. poz. 1080, ze zm.
11. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 2023 r. poz. 1504
12. Ustawa z dnia 12 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach – Dz. U. z 2023 r. poz. 519, ze zm.
13. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – Dz. U. z 2023 r. poz. 122.
14. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – Dz. U. z 2023 r. poz. 190.
15. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego – Dz. U. poz. 1612 – wygasło z dniem 3 października 2021 r.
16. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego – Dz. U. poz. 1788 – wygasło z dniem 2 grudnia 2021 r.
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców – Dz. U. z 2023 r. poz. 719.
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej – Dz. U. poz. 311, ze zm.
19. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego dostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Bezpieczeństwa pod adresem – <http://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/>

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
13. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
14. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
15. Komendant Główny Straży Granicznej
16. Wojewoda: Lubelski, Podkarpacki, Podlaski, Warmińsko-Mazurski