



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

LRZ.411.1.1.2025

Pan
Marcin Kierwiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 5 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25.02.2026 r.

I/25/001 – Działania administracji publicznej na rzecz integracji cudzoziemców

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ² od 24 lipca 2025 r. oraz od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r. ³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej poprzednio pełnili: - Mariusz Kamiński od 9 sierpnia 2019 r. do 27 listopada 2023 r. ⁴ , - Paweł Szefernaker od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. ⁵ , - Tomasz Siemoniak od 13 maja 2024 r. do 24 lipca 2025 r. ⁶
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Systemowe uregulowania dotyczące integracji cudzoziemców 2. Działania MSWiA dotyczące integracji cudzoziemców 3. Efektywność systemu integracji cudzoziemców
Okres objęty kontrolą	Lata 2021–2024
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ⁸ Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Marek Sikora, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/81/2025 z 26 czerwca 2025 r. Łukasz Hęclik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/82/2025 z 26 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 3-4)

¹ Dalej: Ministerstwo lub MSWiA.

² Dalej: Minister lub Minister SWiA.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów nr 1131.45.2023 (M.P. poz. 1383) oraz postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2025 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.28.2025 (M.P. poz. 690).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.14.2019 (M.P. poz. 749), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów nr 1131.39.2023 (M.P. poz. 1288).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2023 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów nr 1131.10.2024 (M.P. poz. 360).

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o *NIK*.

⁸ Dalej też: *NIK*.

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane w latach 2021-2024 przez Ministra, jako organ odpowiedzialny za dział administracji rządowej „sprawy wewnętrzne”, obejmujący m.in. kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, nie zakończyły się opracowaniem polityki państwa w zakresie uwzględniającym integrację cudzoziemców. Skutkowało to niewskazaniem zadań, kierunków i celów działania organów państwa na rzecz integracji cudzoziemców przebywających na terenie Polski. Z tego też powodu, w latach objętych kontrolą, w Ministerstwie posługiwano się pojęciem integracji cudzoziemców bez formalnego zdefiniowania jego treści. Zatwierdzony w 2021 r. przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji¹⁰ dokument *Polityka Migracyjna Polski – Kierunki działań 2021-2022*¹¹, zawierający elementy dotyczące integracji cudzoziemców, nie został uchwalony przez Radę Ministrów. Aktualnie obowiązujący dokument *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*¹², uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 15 października 2024 r., przyjmuje podejście oparte na powiązaniu polityki migracyjnej z polityką integracyjną cudzoziemców.

Minister był wyposażony w ustawowo określone kompetencje, a Ministerstwo było przygotowane organizacyjnie i kadrowo do współtworzenia polityki integracyjnej cudzoziemców. Minister będąc właściwym w obszarze polityki migracyjnej dysponował szczegółowymi danymi wskazującymi na rosnącą liczbę cudzoziemców, którzy uzyskali prawo legalnego pobytu. Na koniec 2024 r. prawo takie posiadało 1.975 tys. osób¹³. Łącznie w latach 2021-2024 prawo takie uzyskało 1.264 tys. osób¹⁴. Napływ tak dużej liczby cudzoziemców wskazywał na konieczność prowadzenia systemowych działań ukierunkowanych na cudzoziemców, w tym dotyczących ich integracji w oparciu o politykę państwa w tym zakresie.

Minister nie wypełniał obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*¹⁵ i nie nadzorował wojewodów w zakresie koordynacji procesu integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy. Zadanie koordynowania tego procesu nakładał na wojewodów przepis art. 22 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*¹⁷.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Zespół powołany zarządzeniem nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. *w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji*. Dalej też: Zespół.

¹¹ Dalej: *Polityka migracyjna – kierunki*.

¹² Dalej: *Strategia migracyjna*.

¹³ Dane z raportu Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o napływie cudzoziemców do Polski w latach 2019-2024.

¹⁴ Dane z raportów Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o napływie cudzoziemców do Polski w latach: 2014-2021, 2017-2022, 2018-2023, 2019-2024.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. 428.

¹⁶ Dalej: RP.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1214.

NIK negatywnie ocenia fakt niezwoływania w latach 2021-2023 posiedzeń Zespołu, a także niesporządzania i nieprzedkładania Prezesowi Rady Ministrów części wymaganych sprawozdań z posiedzeń Zespołu.

W latach 2021-2024 Minister planował i wdrażał elementy polityki integracyjnej cudzoziemców realizując działania, które dotyczyły integracji cudzoziemców w ramach projektów: *Wspólnie do Niezależności* oraz *Bezpieczny dom*. Minister był instytucją zarządzającą Funduszu Azylu, Migracji i Integracji¹⁸, którego cele dotyczyły m.in. preintegracji¹⁹ i integracji cudzoziemców. Łącznie w ramach FAMI zrealizowano osiem projektów dotyczących preintegracji i 86 projektów dotyczących integracji cudzoziemców. Na te działania wydatkowano ponad 230 mln zł. W zakresie zadań finansowanych z FAMI dotyczących integracji cudzoziemców, Minister współpracował z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁰.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie ewaluacji ex-post FAMI 2014-2020, która wykazała osiągnięcie zakładanych efektów w zakresie wsparcia integracji. Podobnie należy ocenić uzyskanie w 2024 r. raportu Komitetu Badań nad Migracjami PAN, zawierającego informacje o potrzebach w zakresie integracji, który został wykorzystany w pracach nad *Strategią migracyjną*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej²¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Systemowe uregulowania dotyczące integracji cudzoziemców
Opis stanu faktycznego	1.1. Do zadań Ministra SWIA, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. <i>o działach administracji rządowej</i>²², należało inicjowanie i opracowanie polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje oraz przedkładanie w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 <i>ustawy o działach</i> do zadań Ministra należała m.in. kontrola ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacja działań związanych z polityką migracyjną państwa. Minister nie miał przypisanych wprost zadań w zakresie integracji cudzoziemców legalnie przebywających na terytorium RP, jednak zagadnienie to było łączone z problematyką migracji, zarówno w opracowanych dokumentach jak i w faktycznie realizowanych zadaniach. Art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. <i>o cudzoziemcach</i>²³ oraz art. 29 ust. 4 ustawy <i>o działach</i> nakładały na ministra właściwego do spraw wewnętrznych (którym w okresie objętym kontrolą był Minister SWiA) obowiązek sprawowania nadzoru nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców²⁴. Szef UdSC był organem

¹⁸ Dalej: FAMI.

¹⁹ Preintegracja cudzoziemców definiowana jako pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

²⁰ Dalej: Minister RP i PS.

²¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²² Dz. U. z 2025 r. poz. 1275. Dalej: *ustawa o działach*.

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1079. Dalej: *ustawa o cudzoziemcach*.

²⁴ Dalej: Szef UdSC

odpowiedzialnym za przyznawanie cudzoziemcom pomocy socjalnej i medycznej oraz działania preintegracyjne podejmowane na podstawie ustawy z 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*²⁵. Zadania Szefa UdSC, nakierowane na cudzoziemców oczekujących na decyzję w sprawie ich pobytu w RP lub objęcia ochroną, obejmowały naukę języka polskiego (art. 71 ust.1 pkt 1 lit. f w zw. z art. 79 ust. 1 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*), udzielanie cudzoziemcowi pomocy w celu wspierania jego integracji ze społeczeństwem (art. 89e w zw. z art. 89d ww. ustawy), a także przyznania świadczenia pieniężnego na przygotowanie cudzoziemca do prowadzenia samodzielnego życia poza ośrodkiem dla cudzoziemców, po uzyskaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (art. 72 ust.1 pkt 4 w zw. z art. 72 ust. 3 ww. ustawy).

14 lutego 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę *w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. W dokumencie wskazano, że polityka migracyjna ma zawierać m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa.

Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 23 marca 2018 r. *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*²⁶, zawierały zadania w zakresie integracji cudzoziemców dotyczące m.in. nauczania języka polskiego, stworzenia ścieżek integracji dla wybranych kategorii cudzoziemców. W związku z brakiem polityki migracyjnej państwa, dokument ten był obowiązujący do października 2024 r.

W grudniu 2020 r. Zespół przyjął dokument *Polityka Migracyjna Polski – Diagnoza stanu wyjściowego*²⁷, który w założeniu miał być dokumentem roboczym i stanowić początkowy etap prac zmierzających do opracowania nowej polityki migracyjnej. Jeden z sześciu rozdziałów tego dokumentu poświęcony był zagadnieniu integracji cudzoziemców. Dokument został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa w dniu 8 stycznia 2021 r.

25 maja 2021 r. Zespół na podstawie uchwały zatwierdził i rekomendował do przyjęcia przez Radę Ministrów dokument *Polityka migracyjna – kierunki*, który obok zagadnień dotyczących migracji zawierał również jeden rozdział poświęcony integracji cudzoziemców. Dokument ten nie został przyjęty przez Radę Ministrów, a jego formalne wycofanie z wykazu prac Rady Ministrów nastąpiło na podstawie decyzji Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu 15 lutego 2023 r.

15 października 2024 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Strategia migracyjna*, który zawierał rozdział poświęcony integracji. Wskazano w nim m.in., że Polska przyjmuje podejście oparte na powiązaniu decyzji w zakresie polityki migracyjnej

²⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 223 ze zm. Dalej: *ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*.

²⁶ Dalej: *Priorytety polityki migracyjnej*.

²⁷ Dalej: *Polityka migracyjna – diagnoza*.

z polityką integracyjną cudzoziemców. Dokument ten ma charakter ramowy i strategiczny, a jego wdrożenie wymaga dodatkowych prac i aktów prawnych.

(akta kontroli tom I str. 136-141, 246-504; tom II str. 23-30)

Zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych w Ministerstwie określał Regulamin organizacyjny MSWiA ustalony zarządzeniem Ministra nr 13 z dnia 13 marca 2018 r.²⁸ oraz nr 27 z dnia 18 października 2023 r.²⁹

Do 30 września 2021 r. Departament Analiz i Polityki Migracyjnej³⁰ miał przypisane zadania polegające m.in. na współdziałaniu w tworzeniu i realizacji polityki migracyjnej i integracyjnej wobec imigrantów³¹ oraz obsługę międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji³². W DAiPM siedmiu pracownikom przypisano m.in. obsługę Zespołu. Po reorganizacji (od 1 października 2021 r.) obsługę Zespołu powierzono Departamentowi Spraw Międzynarodowych i Migracji³³, natomiast opisane powyżej zadanie związane z integracją nie zostało przypisane żadnej komórce Ministerstwa. Pracownikom nie przypisano zadań związanych bezpośrednio z integracją cudzoziemców. Żadna komórka nie miała wyznaczonych zadań odnoszących się do nadzoru w obszarze integracji cudzoziemców.

Z up. Ministra Dyrektor Departamentu Kontroli³⁴ wyjaśnił, że „po likwidacji DAiPM zadania związane z integracją cudzoziemców nie zostały przypisane innej komórce organizacyjnej, co wynikało z decyzji ówczesnego kierownictwa resortu.”

Od 1 października 2021 r. niektóre komórki Ministerstwa zajmowały się sprawami związanymi z integracją cudzoziemców w związku z realizacją innych zadań. Wydział Funduszy Europejskich na Migrację (wcześniej Wydział Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych) Departamentu Funduszy Europejskich³⁵, prowadził obsługę FAMI w perspektywie na lata 2014-2020³⁶ oraz 2021-2027³⁷. W wydziale siedmiu osobom przypisano zadania dotyczące obsługi FAMI. W latach 2021-2024 zadania związane m.in. z obsługą Zespołu w DSMiM przypisano siedmiu pracownikom.

(akta kontroli tom I str. 5-12, 81-87, 118-124, 505-702; tom III str. 98-108)

Na podstawie uchwały nr 126/2022 Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2022 r. Minister został wyznaczony do pełnienia funkcji Instytucji Zarządzającej³⁸ dla FAMI 2021-2027. Program ten realizowano we współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁹, innymi organami rządowymi i samorządowymi, organizacjami pozarządowymi oraz organizacjami

²⁸ Dz. Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.

²⁹ Dz. Urz. MSWiA poz. 40, ze zm.

³⁰ Dalej: DAiPM.

³¹ Zgodnie z § 13 pkt 1 lit. a) regulaminu organizacyjnego Ministerstwa z dnia 13 marca 2018 r.

³² Zgodnie z § 13 pkt 14 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa z dnia 13 marca 2018 r. oraz z § 2 pkt 5 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DAiPM.

³³ Dalej: DSMiM.

³⁴ Dalej: DK.

³⁵ Dalej: DFE.

³⁶ Program Krajowy FAMI na lata 2014-2020. Dalej: FAMI 2014-2020.

³⁷ Polski Program FAMI na lata 2021-2027. Dalej: FAMI 2021-2027.

³⁸ Dalej: IZ.

³⁹ Dalej: MRPiPS.

międzynarodowymi. Minister jako IZ odpowiadał za całokształt zagadnień związanych z zarządzaniem programami. Zasady współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi FAMI 2021-2027 wyznaczone zostały w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.⁴⁰ oraz w Podręczniku Procedur Instytucji Zarządzającej zawierającym opisy czynności związanych z wykonywaniem wszystkich zadań danej instytucji oraz terminy ich realizacji. Wydział Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych opracował Opis Systemu Zarządzania i Kontroli zatwierdzony przez Dyrektora DFE.

(akta kontroli tom I str. 118-132; tom II str. 2-15, 31-36, 58-67, 103-111; tom III str. 406)

Zarządzeniem nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji powołano Zespół, w skład którego wchodził m.in. sekretarz stanu lub podsekretarz w MRPiPS (wcześniej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej⁴¹), który zajmował stanowisko zastępcy przewodniczącego Zespołu oraz przedstawiciele (w randze sekretarza lub podsekretarza) Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 11 ministerstw oraz pięciu urzędów centralnych. Jednym z zadań Zespołu było proponowanie kierunków działań w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce. Minister został wyznaczony na przewodniczącego Zespołu i posiadał m.in. uprawnienie do zwoływania posiedzeń oraz zapraszania do udziału w jego pracach innych osób, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, a także ekspertów. Zasady współpracy w ramach Zespołu zostały ustalone w Regulaminie prac Zespołu przyjętym uchwałą nr 1 Zespołu z 22 marca 2007 r.

Z up. Ministra Zastępcą Dyrektora DK wyjaśniła, że *Ministerstwo nie realizowało samodzielnie programów integracyjnych, a jedynie włączało się w prace międzyresortowe w ramach posiadanych kompetencji. W zakresie integracji cudzoziemców działania MSWiA miały charakter wspierający i uzupełniający wobec działań prowadzonych przez inne właściwe ministerstwa.*

(akta kontroli tom I str. 142-147; tom II str. 20-22; tom III str. 98-108)

1.2. Definicję integracji cudzoziemców zawierał przyjęty przez Zespół w grudniu 2020 r. dokument *Polityka Migracyjna Polski – diagnoza*. Wskazano w nim, że integracja to złożony i dynamiczny proces dwustronny, którego celem jest pełne i równomierne członkostwo cudzoziemców w społeczeństwie przyjmującym. Definicja ta określała koniec procesu integracji stanowiąc, że jej celem powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w RP, w tym na rynku pracy oraz uniezależnienie się imigranta od świadczeń z pomocy społecznej. Zwrócono uwagę, że integracja dokonuje się zarówno w wymiarze społeczno-ekonomicznym, jak i kulturowym. W dokumencie nie przypisano Ministrowi ani organom podległym konkretnych zadań w procesie integracji.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *Polityka migracyjna - diagnoza miała być roboczym dokumentem, który stanowił początkowy etap prac. Użyte w nim*

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 231/159 z 30 czerwca 2021 r., ze zm.

⁴¹ Dalej: MPiPS.

sformułowania nie są wiążące, nie rodzą skutków prawnych dla administracji. Skorzystanie z takiej definicji nie przesądza o jej stosowaniu przez organy administracji. Ówczesnym zamiarem nie było przyjmowanie prawnie wiążącej definicji integracji. Dokument ten był efektem prac Zespołu i jego członków, a nie jedynie stanowiskiem MSWiA, poza właściwością którego leży obszar integracji.

(akta kontroli tom I str. 105-124, 442-504)

W trakcie konsultacji dokumentu *Polityka migracyjna - kierunki* Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego wniósł uwagę dotyczącą braku definicji integracji w projekcie. W odpowiedzi Ministerstwo odrzuciło uwagę wskazując, że definicja terminu „integracja” znajdowała się w dokumencie *Polityka migracyjna - diagnoza* i nie jest zasadnym jej powtarzanie.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *Ministerstwo nie realizowało zadań z zakresu integracji cudzoziemców i nie wprowadzało definicji integracji cudzoziemców. Z dostępnych źródeł/spraw nie wynika by ówczesne kierownictwo resoru widziało potrzebę prawnego zdefiniowania tego pojęcia. Nie podejmowano w tym zakresie prac legislacyjnych, zapewne z uwagi na fakt, że powyższe leży w zakresie właściwości MRPiPS. Obecnie kierownictwo MSWiA dostrzegło potrzebę zdefiniowania procesu integracji cudzoziemców, który jest rozumiany zgodnie z przyjętą Strategią migracyjną⁴². Z tego powodu w Strategii migracyjnej uwzględniono rozdział 6 odnoszący się do zagadnienia integracji.*

Na pytanie jak w latach 2021-2024 kierownictwo Ministerstwa faktycznie rozumiało pojęcie integracji, z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *w ocenie MSWiA, obecnie należy założyć, że rozumienie tego pojęcia przez poprzednie kierownictwo było zasadniczo zbieżne z tym, jakie uwzględniono w dokumencie Polityka migracyjna – diagnoza w rozdziale 5.*

(akta kontroli tom I str. 105-124, 249-284, 296-355, tom III str. 98-108)

Przyjęty przez Radę Ministrów dnia 15 października 2024 r. dokument *Strategia migracyjna* nie zawierał definicji integracji cudzoziemców. Dokument wskazywał cele jakie ma przynieść w przyszłości polityka integracyjna, takie jak: umiejętność komunikacji w języku polskim, przestrzeganie przepisów, norm i wartości obowiązujących w Polsce, a także uczestnictwo w życiu społecznym lokalnej wspólnoty i utrzymywanie bliskich relacji z członkami polskiego społeczeństwa. W *Strategii migracyjnej* wskazano, że integracja jest procesem, jednak nie określono jego początku i końca.

W latach 2021-2024 podmioty podległe i nadzorowane przez MSWiA nie stosowały w swojej działalności własnych sformalizowanych definicji procesu integracji cudzoziemców.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *tam, gdzie w dokumentach roboczych pojawiało się pojęcie „integracja” używano go opisowo w znaczeniu potocznym lub odnoszono się do definicji/założeń występujących poza resortem (np.*

⁴² Przyjętą przez Radę Ministrów 15 października 2024 r.

w dokumentach MRPiPS dotyczących IPI⁴³). Nie stanowiło to jednak przyjęcia definicji przez jednostki MSWiA.

(akta kontroli tom I str. 81-87, 118-124, 249-284, tom III str. 98-108)

Z przyjętego przez Zespół dokumentu *Polityka migracyjna – diagnoza i opracowanego projektu dokumentu Polityka migracyjna – kierunki* oraz przyjętej przez Radę Ministrów *Strategii migracyjnej* wynika, że integracja cudzoziemców nie była traktowana w Ministerstwie jako oddzielny proces. Powołane dokumenty koncentrują się na migracji, jednak każdy z nich zawiera rozdział poświęcony zagadnieniu integracji cudzoziemców. Również Zespół zajmował się zagadnieniem integracji cudzoziemców w powiązaniu z migracją.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że w Ministerstwie w okresie objętym kontrolą nie było pracowników, którzy realizowali sprawy związane stricte z integracją cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą nie było dokumentu określającego rolę Ministra ani podmiotów jemu podległych w procesie integracji. Nie gromadzono też odrębnych danych z tego zakresu. Przyjęta w 2024 r. *Strategia migracyjna* przewiduje opracowanie polityki integracyjnej cudzoziemców, która ma być prowadzona łącznie z polityką migracyjną państwa. Minister nie określił szczegółowych zadań dla jednostek podległych i nadzorowanych w zakresie integracji cudzoziemców.

Jak wyjaśnił z up. Ministra Dyrektor DK, z uwagi na fakt, że *Strategia migracyjna* ma charakter dokumentu ramowego, a jej wdrożenie wymaga dodatkowych aktów prawnych, szczegółowe zadania dla poszczególnych jednostek zostaną określone w dalszych etapach prac wdrożeniowych.

(akta kontroli tom I str. 81-87, 249-284, 389-409, 443-504, tom III str. 98-108)

1.3. Minister nie planował oddzielnie środków na realizację działań związanych z integracją cudzoziemców. Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że z posiadanej przez Ministerstwo dokumentacji nie jest możliwe wyodrębnienie wielkości wydatków planowanych i realizowanych jedynie w zakresie zadań dotyczących integracji cudzoziemców. Ponadto wskazał, że integracja cudzoziemców w Polsce dofinansowana jest ze środków pochodzących z FAMI.

Z up. Ministra Zastępcy Dyrektora DK, odnosząc się do działań w zakresie analizy potrzeb finansowych niezbędnych do realizacji zadań dotyczących integracji cudzoziemców oraz wiedzy na temat finansowania procesu integracji przez podmioty podległe lub nadzorowane wyjaśniła, że MRPiPS jest odpowiedzialne za zadania związane z polityką integracyjną cudzoziemców.

(akta kontroli tom I str. 62-67; tom III str. 98-108)

1.4. W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 8⁴⁴ w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Zgodnie z przyjętym dokumentem, jednym z projektów w obszarze

⁴³ Indywidualny Program Integracji. Program pomocy dla cudzoziemca, o którym mowa w dziale II, rozdziale 5 ustawy o pomocy społecznej. Dalej: IPI.

⁴⁴ M.P. poz. 260.

Bezpieczeństwa narodowego było opracowanie Polityki Migracyjnej Polski. Dokument ten został umieszczony na *Liście projektów strategicznych* do przygotowania w 2017 r., a jako podmiot odpowiedzialny wyznaczone zostało MSWiA we współpracy z Ministerstwem Rozwoju, MRPiPS, Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa. W dokumencie wskazano, że polityka migracyjna ma zawierać m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli tom I str. 136-141)

Najważniejsze zadania w zakresie integracji cudzoziemców zawierały *Priorytety polityki migracyjnej*, opracowane przez ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju i przyjęte przez Radę Ministrów 23 marca 2018 r. Dokument określał zadania w zakresie integracji cudzoziemców dotyczące m.in. nauczania języka polskiego, stworzenia ścieżek integracji dla wybranych kategorii cudzoziemców, stworzenia systemu punktów wsparcia dla cudzoziemców (tzw. one stop shop) oferujących kompleksową pomoc cudzoziemcom w kraju, prowadzenia działań informacyjnych skierowanych do polskiego społeczeństwa nt. roli cudzoziemców w społeczeństwie oraz edukowania cudzoziemców w zakresie znajomości prawa, norm, zwyczajów i wartości obowiązujących w Polsce. Brak w nim było jednak opisu konkretnych zadań oraz wskazania podmiotów wyznaczonych do ich realizacji. Jak wyjaśniła z upoważnienia Ministra Zastępcą Dyrektora DK *Ministerstwo uczestniczyło w opracowaniu dokumentu Priorytety polityki migracyjnej w ograniczonym zakresie, głównie opiniodawczo i konsultacyjnie. Ze względu na brak w kontrolowanym okresie spójnej polityki migracyjnej dokument ten w Ministerstwie służył głównie jako ogólne wskazówki.*

Minister Inwestycji i Rozwoju przedkładając ww. dokument pod obrady Rady Ministrów w piśmie przewodnim wskazał: *w toku dalszych prac⁴⁵ roboczego zespołu międzyresortowego, przy udziale wszystkich zaangażowanych resortów ustalono, że głos rozstrzygający przysługuje Ministrowi SWiA, w celu zapewnienia spójności Priorytetów ze strategią migracyjną. Na wniosek przedstawiciela MSWiA, do treści dokumentu wprowadzono poprawki doprecyzowujące zakres trzech działań wskazanych w dokumencie.*

(akta kontroli tom II str. 16-30)

W grudniu 2020 r. Zespół przyjął w trybie obiegowym dokument *Polityka migracyjna - diagnoza*, który zawierał rozdział odnoszący się do integracji cudzoziemców. Zamieszczono w nim m.in. definicję integracji oraz czynniki wpływające na przebieg integracji. Opisano sześć obszarów integracji: 1) system edukacji, 2) usługi publiczne dla cudzoziemców, 3) programy integracyjne dla poszczególnych grup cudzoziemców, 4) obywatelstwo polskie, 5) działania integracyjne na rzecz społeczeństwa przyjmującego, 6) przestępczość cudzoziemców.

(akt kontroli tom I str. 193-196, 442-504)

⁴⁵ Po przyjęciu go warunkowym rekomendowaniu Prezesowi Rady Ministrów przez Komitet Rady Ministrów 13 lipca 2017 r.

W dniu 25 maja 2021 r. Zespół podjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia i rekomendowania do przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu *Polityka migracyjna Polski – kierunki*. Zawierał on w jednym z rozdziałów zagadnienia dotyczące integracji cudzoziemców. Przyjęcie projektu zostało wstrzymane 19 października 2021 r. na etapie prac w Radzie Ministrów na wniosek Ministra SWiA. Formalnie wniosek o wycofanie z wykazu prac Rady Ministrów został złożony 14 lutego 2023 r., tj. po upływie okresu, który miała obejmować *Polityka*. Projekt został wycofany z wykazu na podstawie decyzji Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z 15 lutego 2023 r. Jak wskazano w informacji o rezygnacji z prac nad projektem, przyczyną były zachodzące w otoczeniu Polski gwałtowne zmiany wpływające na charakterystykę ruchów migracyjnych, co skutkowało potrzebą zrewidowania głównych kierunków polityki migracyjnej.

Od 19 października 2021 r. do 7 lutego 2024 r. Minister nie podejmował działań związanych z przyjęciem nowej polityki lub strategii regulującej kwestię integracji cudzoziemców.

(akta kontroli tom I str. 47-53, 184-186, 197-200, 356-409, 421-441; tom III str. 98-108, 402-405)

Przyjęta przez Radę Ministrów 15 października 2024 r. *Strategia migracyjna* zawierała rozdział poświęcony integracji, w którym wskazano m.in., że Polska przyjmuje podejście oparte na powiązaniu decyzji w zakresie polityki migracyjnej z polityką integracyjną cudzoziemców. Zgodnie z takim podejściem, decyzje o napływie cudzoziemców do Polski będą uwzględniać ich możliwości integracyjne z polskim społeczeństwem. Zwrócono uwagę na skutki braku integracji cudzoziemców, takie jak: wykluczenie społeczne, rosnąca przestępczość, tworzenie się enklaw, w których zamieszkują cudzoziemcy. Dokument zawiera cele i kierunki strategiczne jakie będą brane pod uwagę przy tworzeniu w przyszłości polityki integracyjnej cudzoziemców (tj. w latach 2025-2030). Ze względu na strategiczny charakter dokumentu nie przypisano w nim konkretnych zadań określonym podmiotom.

W ramach przygotowania do opracowania *Strategii migracyjnej*, w okresie maj-lipiec 2024 r., na zlecenie Ministerstwa Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk przeprowadził badanie, którego jednym z obszarów tematycznych była integracja cudzoziemców. Ankiety wykorzystywane w badaniu wypełniły m.in. podmioty administracji, w tym ministerstwa, urzędy centralne, Straż Graniczna, inspektoraty pracy, urzędy wojewódzkie.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *według wiedzy Ministerstwa do tej pory nie sporządzono dokumentu ze zbiorem zasad i zadań polityki integracyjnej spisanych i oficjalnie akceptowanych przez organy państwowe. Dopiero Strategia migracyjna przewiduje utworzenie polityki integracyjnej państwa. Ministerstwo nie ma również wiedzy o istnieniu w okresie objętym kontrolą NIK dokumentu zawierającego chociaż elementy polityki integracji cudzoziemców.*

(akta kontroli tom I str. 218-284, tom III str. 98-108)

W odpowiedzi na pytanie, czy Minister widzi potrzebę opracowania dokumentu strategicznego dotyczącego integracji cudzoziemców, z up. Ministra Dyrektor DK

wyjaśnił, że zgodnie z przyjętą Strategią migracyjną zostanie opracowana kompleksowa i wielopoziomowa polityka integracyjna cudzoziemców.

W Ministerstwie opracowano projekt planu implementacyjnego *Strategii migracyjnej*, w którym wskazano terminy realizacji zadań oraz organy odpowiedzialne. W zakresie integracji przewidziano 11 działań zaplanowanych na I, II, IV kwartał 2026 r., IV kwartał 2027 r. i I kwartał 2028 r. Do realizacji trzech zadań wskazano MSWiA, czterech MRPiPS, po dwa Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Dziesięć zadań będzie zrealizowanych w ramach współpracy pomiędzy kilkoma ministerstwami, a zadanie polegające na opracowaniu planu dostosowania urzędów administracji publicznej do obecności cudzoziemców w Polsce - tylko przez MSWiA.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *prace nad projektem planu implementacyjnego nadal trwają w ramach Zespołu ds. Migracji, a przez to nie został on jeszcze w żadnej formie przyjęty.*

(akta kontroli tom I str. 13-42, 105-111)

W żadnym dokumencie nie określono szczególnej roli Ministra w procesie integracji. Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *za realizację zadań instytucji wiodącej w zakresie polityki integracyjnej cudzoziemców oraz koordynację zadań w tym obszarze odpowiada MRPiPS.*

Z up. Ministra Zastępca Dyrektora DK wyjaśniła, że *MSWiA nie realizowało samodzielnie programów integracyjnych, a jedynie włączało się w prace międzyresortowe. Ministerstwo nie pełniło też funkcji nadzorczych nad procesem integracji, ponieważ nie przewidywały tego przepisy prawa.*

Po wybuchu wojny na Ukrainie uchodźcom z tego państwa, na podstawie przygotowanej przez Rząd RP ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴⁶, umożliwiono legalny pobyt w Polsce, korzystanie ze świadczeń socjalnych, opieki zdrowotnej, a także podjęcie legalnej pracy oraz nauki dzieci. Ministerstwo od 1 kwietnia 2022 r. do 20 maja 2024 r.⁴⁷ zapewniało obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy.

Z up. Ministra Zastępca Dyrektora DK wyjaśniła, że *po ewakuacji obywateli Afganistanu do RP w 2021 roku, proces integracji osób, które uzyskały status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, realizowany był zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, w szczególności w ramach Indywidualnych Programów Integracji (IPI).*

Elementy związane z integracją cudzoziemców określone zostały w ustawie o pomocy społecznej. Przepisy te dotyczyły pomocy w celu wsparcia procesu integracji cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Przepisy tej ustawy nie nakładają zadań na Ministra SWiA.

⁴⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 337. Dalej: ustawa pomocowa.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie *zniesienia niektórych pełnomocników rządu* (Dz. U. z 2024 r. poz. 760).

Większość zadań związanych z realizacją ustawy została przypisana ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli tom I str. 62-66; tom III str. 98-108, 252-256)

1.5. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie opracowano dokumentu strategicznego dotyczącego preintegracji cudzoziemców⁴⁸. Nie określono także celów ani elementów strategii preintegracji. Brak było również założeń dotyczących powiązania procesu preintegracji z późniejszymi działaniami w zakresie integracji cudzoziemców.

Na pytanie dotyczące przyczyn braku dokumentu strategicznego dotyczącego preintegracji, braku celów lub elementów strategii preintegracji oraz czy zakładano powiązanie procesu preintegracji z późniejszymi działaniami w zakresie integracji z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *w kwestiach związanych z integracją i preintegracją organem właściwym do udzielenia odpowiedzi na pytanie jest MRPIPS. Stąd też inicjatywa w zakresie opracowania wspomnianego dokumentu nie leżała w zakresie MSWiA.*

Do preintegracji odnosi się przyjęta 15 października 2024 r. *Strategia migracyjna*, w której podano, że działania preintegracyjne będą podejmowane w przypadku łączenia rodzin oraz innych typów imigracji osiedleńczej (nie precyzując tego pojęcia).

Z up. Ministra Zastępcy Dyrektora DK wyjaśniła, że *Ministerstwo nie kontrolowało prawidłowości i skuteczności działań w zakresie preintegracji i integracji cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdyż ustawa nie nakładała na Ministerstwo takich kompetencji.*

W odpowiedzi na pytanie dotyczące wiedzy Ministra, jaki wpływ ma prowadzona preintegracja na późniejszą integrację cudzoziemców, z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *MSWiA nie gromadziło i nie analizowało systemowo danych w powyższym zakresie, a problematyka ta leży w zakresie właściwości MRPIPS.*

NIK stwierdza, że zadania w zakresie preintegracji cudzoziemców wynikające z działu II rozdziału 5 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*, np. udzielenie pomocy socjalnej wykonuje Szef UdSC. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach* oraz art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*⁴⁹ minister właściwy do spraw wewnętrznych, którym obecnie jest Minister SWiA, sprawuje nadzór oraz kontroluje Szefa UdSC.

(akta kontroli tom I str. 62-67, 81-87, 125-129, tom III str. 98-108)

1.6. Zgodnie z ustawą *o cudzoziemcach* zezwolenia na pobyt stały i czasowy cudzoziemców udzielane są w drodze decyzji przez wojewodów, właściwych ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewodów zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Udzielanie zezwoleń uzależnione zostało od spełnienia przez cudzoziemca przesłanek ustawowych, które nie odnoszą się do osiągnięcia określonego

⁴⁸ Rozumianej jako: pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej przed uzyskaniem prawa pobytu.

⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.

poziomu integracji. Przy udzielaniu zezwoleń na pobyt stały jak i czasowy, zarówno przepisy prawa jak i praktyka organów nie uwzględniała stopnia integracji cudzoziemca z polskim społeczeństwem.

W przypadku wydawania przez wojewodę zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE, badano znajomość języka polskiego. Potwierdzenie znajomości języka polskiego, na poziomie co najmniej B1 stanowiło element badania stopnia integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim. Znajomość języka polskiego potwierdzana była dokumentem np. certyfikatem znajomości języka polskiego lub świadectwem ukończenia szkoły w RP.

Przepisy prawa dopuszczają obecnie cztery sposoby nabycia obywatelstwa polskiego: 1) z mocy prawa (urodzenie), 2) nadanie obywatelstwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 3) uznanie za obywatela polskiego przez wojewodę, 4) przywrócenie utraconego obywatelstwa przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Nabycie obywatelstwa z mocy prawa nie wiąże się z badaniem stopnia integracji. Nadanie obywatelstwa polskiego stanowi prerogatywę Prezydenta RP, który nie jest ograniczony w swoich konstytucyjnych kompetencjach żadnymi warunkami i może nadać obywatelstwo polskie każdemu cudzoziemcowi. Minister przed przekazaniem Prezydentowi RP wniosku o nadanie obywatelstwa cudzoziemcowi sporządzał opinię dotyczącą wniosku, w oparciu o informacje przekazane przez organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz dokumenty przedłożone przez wnioskodawcę wraz z wnioskiem. Wniosek zawierał deklarację o stopniu znajomości języka polskiego, jednak Minister nie otrzymywał informacji potwierdzających znajomość języka.

Jak wyjaśnił z up. Ministra Dyrektor DK, *w swoich opiniach Minister nie odnosił się do poziomu integracji danego cudzoziemca ze społeczeństwem polskim m. in. ze względu na brak weryfikowalnych informacji pozwalających na ocenę tego poziomu. Jako przykład wskazał stopień znajomości języka polskiego, który był jedynie deklarowany przez wnioskodawcę. Wnioskodawca nie miał natomiast obowiązku przedłożenia dokumentu potwierdzającego określony stopień znajomości języka polskiego.*

W latach 2021-2024 Minister przekazał Prezydentowi RP 12811⁵⁰ wniosków o nadanie obywatelstwa polskiego wraz z opiniami, które obejmowały 16062⁵¹ osoby (wnioskodawca oraz jego małoletnie dzieci objęte wnioskiem).

Przy uznaniu za obywatela polskiego na podstawie decyzji wydawanej przez wojewodę wymagane jest przedłożenie dokumentu potwierdzającego określony stopień znajomości języka polskiego. Powyższy wymóg jest określonym w przepisach elementem badania stopnia integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad zgodnością działania wojewody z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

⁵⁰ W tym 2742 w 2021 r., 2816 w 2022 r., 3265 w 2023 r., 3988 w 2024 r.

⁵¹ W tym 3419 w 2021 r., 3544 w 2022 r., 4003 w 2023 r., 5096 w 2024 r.

Jak wyjaśnił z up. Ministra Dyrektor DK *Minister prowadzi centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego na podstawie przepisu art. 59 ustawy o obywatelstwie polskim. W rejestrze znajdują się informacje o osobach, które wystąpiły z wnioskami o nabycie lub utratę obywatelstwa polskiego po dniu 1 lipca 2001 r. oraz rozstrzygnięcia właściwych organów w tych sprawach.*

(akta kontroli tom I str. 75-80, tom III str. 98-108)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Minister nie opracował z Ministrem RPiPS jako wiodącym, dokumentu który określał politykę integracyjną państwa wobec cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium RP. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o *działach* Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów i założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy Dział sprawy wewnętrzne obejmuje sprawy: ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa.

Z przepisów cyt. ustawy wprost wynikają kompetencje Ministra w obszarze migracji i cudzoziemców, a tym samym także obowiązek inicjowania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów normatywnych odnoszących się do cudzoziemców.

Minister był zobowiązany, we współpracy m.in. z MRPiPS, do przygotowania w 2017 r. polityki migracyjnej uwzględniającej kwestię integracji na podstawie *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która została przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (opublikowana 15 marca 2017 r.).

Obowiązek uwzględnienia zagadnienia dotyczącego integracji cudzoziemców w ramach polityki migracyjnej wynikał także z przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu *Priorytety polityki migracyjnej*, który wyznaczał podstawowe kierunki tworzenia w Polsce polityki migracyjnej. Jako jeden z kierunków wskazano *integrację cudzoziemców, w tym osób polskiego pochodzenia w aspekcie kulturowym, społecznym i zawodowym*.

W dniu 19 października 2021 r. na etapie prac w Radzie Ministrów zostały na wniosek MSWiA wstrzymane prace nad projektem dokumentu *Polityka migracyjna - kierunki*. Od tego czasu Minister nie podejmował działań zmierzających do opracowania, w tym m.in. we współpracy z Ministrem RPiPS, dokumentu regulującego kwestię integracji cudzoziemców. Skutkiem tego do końca 2024 r. zarówno polityka migracyjna jak i integracyjna państwa nie zostały opracowane i przyjęte.

Minister był współodpowiedzialny za brak dokumentu strategicznego dotyczącego polityki integracyjnej cudzoziemców, ponieważ opracowane przez

Zespół dokumenty⁵² wprost zakładały opracowanie polityki integracyjnej cudzoziemców łącznie z polityką migracyjną, a w przyjętej przez Radę Ministrów Strategii migracyjnej⁵³ wskazano, że decyzje w zakresie polityki migracyjnej należy powiązać z polityką integracyjną.

W latach 2021-2024 prawo legalnego pobytu na terenie RP uzyskało 1.264 tys. cudzoziemców. Na koniec 2024 r. prawo takie posiadało 1.975 tys. osób.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *podobnie jak brak zwoływania posiedzeń Zespołu w latach 2020-2023 tak i brak prac (po 2021 r.) nad dokumentem dotyczącym polityki migracyjnej wynikał przede wszystkim z sytuacji międzynarodowej w bezpośrednim sąsiedztwie Polski wpływającej na zjawiska migracyjne. W tym czasie prace resortu w obszarze migracji koncentrowały się głównie na nadzwyczajnych działaniach związanych z kryzysami migracyjnymi: zwiększony napływ obywateli Białorusi (od 2020 r.), kryzys na granicy polsko-białoruskiej od 2021 r., masowe przybycia ob. Ukrainy (po 24 lutego 2022 r.). Ponadto nadal trwały analizy i działania związane z ograniczeniami, jakie wprowadzono w związku z COVID-19 w obszarze migracyjnym. Z uwagi na powyższe koncentrowano się na działaniach bliskich zarządzaniu kryzysowemu w obszarze migracji, a prace strategiczne Zespołu, w tym te, które ukierunkowane były na stworzenie dokumentu strategicznego dotyczące polityki migracyjnej, zostały zawieszono.*

(akta kontroli tom I str. 15-29, 47-53, 81-87, 92-96, 136-141, 249-284, 356-378, 389-409, 421-441, 443-504; tom II str. 23-30; tom III str. 402-405)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo było przygotowane organizacyjnie i kadrowo do współtworzenia polityki integracyjnej cudzoziemców, w ramach prac Zespołu ds. Migracji, którego jednym z zadań było proponowanie kierunków działań w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce. Zadania w zakresie integracji cudzoziemców Minister realizował również w ramach FAMI.

Ministerstwo posługiwało się pojęciem integracji cudzoziemców bez formalnego zdefiniowania jego treści. W 2020 r. w dokumencie *Polityka migracyjna – diagnoza*, Zespół przygotował definicję integracji cudzoziemców, która jako robocza, była stosowana w Ministerstwie razem z potocznym rozumieniem tego pojęcia. Mając na uwadze możliwe różne interpretacje zakresu integracji cudzoziemców, a także uwzględniając współpracę Ministra z innymi organami w celu wypracowania i późniejszego stosowania polityki integracyjnej cudzoziemców, w ocenie NIK celowe jest zdefiniowanie pojęcia integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim.

NIK negatywnie ocenia brak dokumentu określającego politykę państwa w zakresie integracji cudzoziemców. Współpraca Ministra z innymi organami w ramach Zespołu nie zakończyła się przyjęciem przez Radę Ministrów w 2021 r. dokumentu *Polityka migracyjna Polski – kierunki*, który zawierał elementy dotyczące integracji cudzoziemców.

⁵² W grudniu 2020 r. Zespół przyjął dokument *Polityka migracyjna Polski – diagnoza*. 25 maja 2021 r. Zespół zatwierdził i rekomendował do przyjęcia przez Radę Ministrów dokument *Polityka migracyjna Polski – kierunki*.

⁵³ Uchwałą nr 120 z 15 października 2024 r.

W latach 2022-2023 nie prowadzono prac w celu opracowania i przyjęcia polityki uwzględniającej zagadnienia związane z integracją cudzoziemców.

Przepisy prawa nie uzależniały uzyskania zezwolenia na pobyt stały od osiągnięcia określonego poziomu integracji cudzoziemca ze społeczeństwem.

Minister sporządzał opinie w sprawach wniosków o nadanie obywatelstwa, w których nie odnosił się do poziomu integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim ze względu na brak weryfikowalnych informacji pozwalających na ocenę tego poziomu. Stopień znajomości języka polskiego wynikał jedynie z deklaracji wnioskodawcy.

Wykazanie znajomości języka polskiego jest warunkiem uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Nie jest wymagane potwierdzenie poziomu integracji ze społeczeństwem w pozostałym zakresie.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

2. Działania MSWiA dotyczące integracji cudzoziemców

2.1 i 2.2. Do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów 15 października 2025 r. *Strategii migracyjnej* dokument *Priorytety polityki migracyjnej* wyznaczał podstawowe kierunki tworzenia w Polsce polityki migracyjnej wskazując m.in. na integrację cudzoziemców oraz określał działania priorytetowe tej polityki, w tym dotyczące integracji cudzoziemców (por. pkt 1.4 niniejszego wystąpienia).

Z up. Ministra Zastępca Dyrektora DK wyjaśniła, że *koordynacja działań w zakresie integracji cudzoziemców należała do kompetencji MRPiPS. MSWiA nie realizowało samodzielnych programów integracyjnych, a jedynie włączało się w prace międzyresortowe w ramach posiadanych kompetencji. Ponieważ RP nie posiadała wtedy jednej, spójnej polityki migracyjnej, dokument ten w MSWiA służył głównie jako ogólne wskazówki. W zakresie integracji cudzoziemców działania resortu miały charakter wspierający i uzupełniający wobec działań prowadzonych przez inne właściwe ministerstwa.*

(akta kontroli tom II str. 2-30)

W odpowiedzi na pytanie, jakie środki zostały wydatkowane na realizację zadań związanych z integracją cudzoziemców (z jakich źródeł, na jakie zadania i w jakiej wysokości), z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *MSWiA w zakresie środków budżetowych korzysta z pozycji 2.5.2.5. (prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców) oraz 2.5.2.1 (koordynacja działań dot. polityki migracyjnej)⁵⁴. Nie korzysta natomiast z pozycji budżetowej 13.1 (pomoc i integracja społeczna), z której finansowane są zadania związane z integracją cudzoziemców, ponieważ w MSWiA nie realizowano zadań wynikających z dokumentów strategicznych w okresie objętym kontrolą.*

(akta kontroli tom II str. 2-15)

⁵⁴ Działania określone w ramach budżetu zadaniowego.

Minister pełnił rolę Organu Odpowiedzialnego⁵⁵ FAMI 2014-2020⁵⁶ oraz był Instytucją Zarządzającą⁵⁷ FAMI 2021-2027. FAMI obejmował m.in. projekty związane z preintegracją i integracją cudzoziemców. Przy tworzeniu oraz realizacji tego programu Ministerstwo współpracowało m.in. z MRPiPS, którego wkładem w FAMI 2014-2020 w szczególności było zadanie *Stworzenie systemu założeń i rozwiązań (m.in. ustanowienie mechanizmów/systemów koordynacji dla zagadnień na różnych poziomach integracji), poszerzenie infrastruktury integracyjnej obejmującej wykorzystanie struktur pomocy społecznej i wzmocnienie roli innych instytucji i organizacji*, a w FAMI 2021-2027 zadanie *Tworzenie sieci Centrów Integracji Cudzoziemców*⁵⁸ w oparciu o formułę *one stop shop*.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że w perspektywie 2014-2020 MRPiPS realizowało dwa projekty, w których opracowano model integracji cudzoziemców w Polsce oraz utworzono CIC (pilotaż w dwóch województwach), co miało na celu stworzenie podstaw do trwałego, systemowego rozwiązania dla integracji cudzoziemców w Polsce. Następnie strategia ta zostanie wdrożona na terytorium całej Polski (FAMI 2021-2027 wskaźnik 0.2.7).

Przedstawiciel Ministra RPiPS był również członkiem Komitetu Monitorującego zarówno FAMI 2014-2020 jak i 2021-2027⁵⁹. Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że udział w Komitecie Monitorującym dawał wgląd we wdrażanie funduszy, w tym osiąganie ich efektów. Eksperti MRPiPS dokonywali ocen merytorycznych projektów składanych w naborach otwartych FAMI 2014-2020. MRPiPS był również beneficjentem FAMI.

(akta kontroli tom II str. 31-67, 102-112, 622-625)

W FAMI przewidziano środki na preintegrację cudzoziemców, w tym w FAMI 2014-2020 w ramach Celu szczegółowego 1 Azyl, Celu krajowego 1 Przyjęcie/Azyl⁶⁰, a w FAMI 2021-2027 w ramach Celu szczegółowego 1 Azyl⁶¹.

Z danych MSWiA wynika, że w badanym okresie liczba wykonywanych projektów na preintegrację⁶² wyniosła: osiem w 2021 r., pięć w 2022 r. i jeden w 2023 r.⁶³ Z tytułu realizacji tych projektów poniesiono wydatki w kwotach: 4 010 448,44 zł⁶⁴ w 2021 r., 3 615 568,37 zł⁶⁵ w 2022 r., 1 017 738,62 zł⁶⁶ w 2023 r. i 368 990,32 zł⁶⁷ w 2024 r.

⁵⁵ DFE. Część zadań (w zakresie weryfikacji finansowej i monitoringu) została przekazana Organowi Delegowanemu, tj. Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA jednostce budżetowej podległej Ministrowi SWiA. Dalej: COPE.

⁵⁶ Zadania realizowane były do 2023 r.

⁵⁷ DFE. Instytucją Pośredniczącą było COPE.

⁵⁸ Dalej: CIC.

⁵⁹ Zarządzenie nr 4 Ministra SWiA z dnia 3 marca 2023 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego dla Funduszy Europejskich na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo 2021-2027 (Dz. Urz. MSWiA poz. 4); <https://www.gov.pl/web/dfe-mswia/program-krajowy>

⁶⁰ Dalej: CS1CK1.

⁶¹ Dalej: CS1.

⁶² Oddzielnie liczona w każdym roku (projekty były wieloletnie).

⁶³ W 2024 r. nie realizowano projektów na preintegrację.

⁶⁴ Z tego: 1 002 612 zł wkład krajowy i 3 007 836,44 zł wkład UE.

⁶⁵ Z tego: 903 892,08 zł wkład krajowy i 2 711 676,29 zł wkład UE.

⁶⁶ Z tego: 254 433,95 zł wkład krajowy i 763 304,67 zł wkład UE.

⁶⁷ Z tego: 92 247,63 zł wkład krajowy i 276 742,69 zł wkład UE.

Największe projekty dotyczyły m.in.:

- poprawy warunków pobytowych cudzoziemców, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb niemowląt i dzieci w wieku szkolnym oraz osób niepełnosprawnych, a także wyrównanie różnic wynikających z trudności w adaptacji dzieci cudzoziemców do nowego środowiska i przerw w edukacji, poprzez: wsparcie materialne, wsparcie edukacyjne, wsparcie rozwoju edukacyjnego i psychofizycznego małoletnich dzieci mieszkających w ośrodkach własnych UdSC, asystenta cudzoziemca, zwiększenie efektywności nauczania języka polskiego⁶⁸;
- przygotowania osób ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do życia w polskim społeczeństwie i systemie prawno-administracyjnym oraz poprawy dostępu do poradnictwa i reprezentacji prawnej dla tych osób, poprzez: pomoc mentorów kulturowych, pomoc prawną, pomoc interwencyjną i rzeczową, warsztaty adaptacyjne oraz organizację *Dnia Uchodźcy*⁶⁹;
- zapewnienia pomocy materialnej, pomocy na granicy, opieki zdrowotnej i psychologicznej, pomocy socjalnej, informacji oraz pomocy w formalnościach administracyjnych i sądowych, informacji i doradztwa w sprawach proceduralnych, a także zapewnienie oraz monitoring bezpłatnej pomocy oraz reprezentacji prawnej, poprzez: bezpośrednie wsparcie psychologiczne oraz wsparcie rozwoju dzieci przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców, zapewnienie pomocy prawnej dla osób ubiegających się o ochronę, organizację pracy świetlicy edukacyjnej w ośrodku, aktywizację do nawiązywania kontaktów ze społeczeństwem, działania konsolidujące i podnoszące kompetencje środowiska psychologów, pedagogów i nauczycieli pracujących z dziećmi⁷⁰.

W raporcie końcowym z realizacji FAMI 2014-2020 wykazano, że przypisane do CS1CK1 wskaźniki zostały wykonane, w tym: 72 803 osobom należącym do grup docelowych udzielono pomocy w ramach projektów dotyczących systemów przyjmowania i systemów azylowych (przy wartości docelowej 4000) oraz stworzono 644 miejsca zakwaterowania w nowej lub udoskonalonej infrastrukturze do celów przyjmowania (przy wartości docelowej 600).

W ramach FAMI 2021-2027 dla CS1 określono w szczególności następujące wskaźniki do osiągnięcia w 2029 r. (cel końcowy): liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie 26 547 (3982 cel pośredni w 2024 r.); liczba uczestników szkoleń 130 (19 w 2024 r.); liczba nowo utworzonych miejsc w infrastrukturze służącej do przyjmowania 100 (0 w 2024 r.) oraz liczba odnowionych/zmodernizowanych miejsc w infrastrukturze służącej do przyjmowania 905 (0 w 2024 r.).

⁶⁸ Projekt o wartości 10 423 618 zł (7 817 713,50 zł FAMI i 2 605 904,50 zł budżet państwa) zrealizowany przez UdSC w latach 2017-2023.

⁶⁹ Projekt o wartości 980 637,50 zł (735 478,13 zł FAMI, 98 063,75 zł budżet państwa, 147 095,62 zł wkład własny) zrealizowany przez Fundację Ocalenie w latach 2020-2022.

⁷⁰ Projekt o wartości 684 893 zł (513 669,75 zł FAMI, 68 489,30 zł budżet państwa i 102 733,95 zł wkład własny) zrealizowany przez Fundację Polskie Forum Migracyjne w latach 2020-2022.

Na koniec 2024 r. nie zrealizowano wskaźników pośrednich w zakresie liczby uczestników, którzy otrzymali wsparcie lub zostali przeszkoleni (wartość 0). Dyrektor DFE wyjaśnił, że wynikało to z późnego zatwierdzenia FAMI 2021-2027 przez Komisję Europejską (grudzień 2022 r.) i związanego z tym opóźnienia w ogłaszaniu naborów, zawieraniu umów z beneficjentami oraz, co za tym idzie, realizacji projektów.

(akta kontroli tom II str. 68-156, 208-534)

W FAMI przewidziano środki na integrację cudzoziemców, w tym w FAMI 2014-2020 w ramach Celu szczegółowego 2 *Integracja/legalna migracja*, Celu krajowego 2 *Integracja*⁷¹, a w FAMI 2021-2027 w ramach Celu szczegółowego 2 *Legalna migracja i integracja*⁷².

Z danych MSWiA wynika, że w badanym okresie liczba wykonywanych projektów na integrację⁷³ wyniosła: po 56 w 2021 r. i w 2022 r., 27 w 2023 r. i 17 w 2024 r. Z tytułu realizacji tych projektów poniesiono wydatki w kwotach: 62 717 257,82 zł⁷⁴ w 2021 r., 49 235 171,20 zł⁷⁵ w 2022 r., 37 380 383,13 zł⁷⁶ w 2023 r. i 63 880 685,17 zł⁷⁷ w 2024 r.

Największe projekty dotyczyły m.in.:

- zintegrowania podmiotów działających w kluczowych dla integracji obywateli państw trzecich⁷⁸ obszarach, profesjonalizacji kadr pracujących z OPT, zwiększenia dostępu OPT do istniejących lokalnych zasobów i usług przydatnych w procesie integracji, podniesienia kompetencji ułatwiających OPT integrację, szczególnie w zakresie znajomości języka polskiego, rynku pracy, wiedzy obywatelskiej, kultury i historii polskiej, poprzez: zapewnienie doradztwa w kwestiach legalizacji pobytu oraz zaspokojenie potrzeb Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie obsługi cudzoziemców, działania doradcze i informacyjne dla cudzoziemców, kursy adaptacyjne i naukę języka polskiego, program aktywizacji zawodowej⁷⁹;
- stworzenia CIC w celu przetestowania rozwiązań wypracowanych w ramach projektu poprzedzającego, poprzez: wizytę studyjną w Portugalii, tworzenie CIC, funkcjonowanie CIC (kursy językowe, kursy adaptacyjne, wsparcie prawne i psychologiczne, punkt informacyjny), monitorowanie i ewaluacja działalności CIC⁸⁰;
- podniesienia kompetencji ułatwiających OPT integrację, szczególnie w zakresie znajomości języka polskiego, rynku pracy, wiedzy obywatelskiej, kultury i historii Polski oraz profesjonalizacji kadr i osób pracujących z OPT

⁷¹ Dalej: CS2CK2.

⁷² Dalej: CS2.

⁷³ Oddzielnie liczona w każdym roku (projekty były wieloletnie).

⁷⁴ Z tego: 15 706 441,51 zł wkład krajowy i 47 010 816,31 zł wkład UE.

⁷⁵ Z tego: 12 292 592,75 zł wkład krajowy i 36 942 578,45 zł wkład UE.

⁷⁶ Z tego: 9 349 563,32 zł wkład krajowy i 28 030 819,81 zł wkład UE.

⁷⁷ Z tego: 15 631 746,52 zł wkład krajowy i 48 248 938,65 zł wkład UE.

⁷⁸ Dalej: OPT.

⁷⁹ Projekt o wartości 15 836 500,55 zł (11 877 375,41 zł FAMI i 3 959 125,14 zł budżet państwa) zrealizowany przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w latach 2022-2023.

⁸⁰ Projekt o wartości 12 503 674,48 zł (9 360 524,61 zł FAMI i 3 120 174,87 zł budżet państwa) realizowany przez MRPIPS w latach 2021-2023.

w szczególności w zakresie językowym, międzykulturowym i prawnym, poprzez: prowadzenie szkoleń językowych, międzykulturowych i prawnych oraz wizyty studyjne dla pracowników zajmujących się OPT, publikacji informatorów dla cudzoziemców, prowadzenia punktów doradczo-informacyjnych dla OPT, prowadzenia kursów adaptacyjnych i językowych dla OPT, wprowadzenia na rynek pracy, prowadzenia lekcji międzykulturowych, prowadzenia asysty w szkołach⁸¹.

W raporcie końcowym z realizacji FAMI 2014-2020 wykazano, że przypisane do CS2CK2 wskaźniki zostały wykonane, w tym: wsparto 3 840 978 osób należących do grup docelowych poprzez środki integracji w ramach strategii krajowych, lokalnych i regionalnych (przy wartości docelowej 150 000) oraz udostępniono 189 lokalnych, regionalnych i krajowych ram/środków/narzędzi polityki służących integracji obywateli państw trzecich, angażujących różne podmioty (przy wartości docelowej 75).

W ramach FAMI 2021-2027 dla CS2 określono w szczególności następujące wskaźniki do osiągnięcia w 2029 r. (cel końcowy): liczba organów lokalnych i regionalnych, którym udzielono wsparcia w celu wdrożenia środków integracji 1328 (95 cel pośredni w 2024 r.); liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie 161 500 (10 000 w 2024 r.); liczba projektów w zakresie integracji, których beneficjentami są organy lokalne i regionalne 32 (16 w 2024 r.)

Wskaźniki pośrednie na koniec 2024 r. nie zostały osiągnięte (wartość 0) ze względu, jak wyjaśnił Dyrektor DFE, na późne zatwierdzenie FAMI 2021-2027 przez Komisję Europejską (grudzień 2022 r.) i związane z tym opóźnienia w ogłaszaniu naborów, zawieraniu umów z beneficjentami oraz, co za tym idzie, realizacji projektów.

(akta kontroli tom II str. 68-156, 208-534)

Minister SWiA ze środków FAMI⁸² od 1 kwietnia 2024 r. realizował projekt *Wspólnie do Niezależności*⁸³ o łącznej wartości 93 499 172,60 zł⁸⁴. Inicjatywa zakładała wsparcie obywateli Ukrainy objętych ochroną czasową, mieszkających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania, w celu usamodzielnienia się i opuszczenia tych ośrodków. Minister był liderem Projektu, odpowiadał za bieżące koordynowanie i nadzorowanie całej inicjatywy. Współpracował przy jego realizacji z dwiema organizacjami pozarządowymi (partnerami), tj. Polskim Czerwonym Krzyżem i Fundacją Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, które odpowiadały za identyfikację uczestników projektu i udzielenie im bezpośredniego wsparcia polegającego m.in. na: wsparciu asystenta integracji, dofinansowaniu kosztów najmu lokalu (przez sześć miesięcy) i zakupu niezbędnych artykułów do wynajmowanego lokalu, indywidualnego doradztwa zawodowego, dofinansowania dojazdów do pracy i placówki edukacyjnej dziecka, kursach zawodowych i języka polskiego, udziale w wydarzeniach integracyjnych i adaptacyjnych.

⁸¹ Projekt o wartości 11 125 424,74 zł (8 344 068,55 zł FAMI i 2 781 356,19 zł budżet państwa) realizowany przez Wojewodę Mazowieckiego w latach 2018-2021.

⁸² Na lata 2021-2027.

⁸³ Planowane zakończenie projektu 31 marca 2026 r.

⁸⁴ Z tego: 84 149 255,34 zł z FAMI i 9 349 917,26 zł z budżetu państwa.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *głównym celem projektu było odciążenie systemu recepcyjnego, nie natomiast integracja uchodźców wojennych*.

W projekcie założono⁸⁵, że wsparciem objętych będzie 6000 osób, w tym: 6000 uczestniczyć będzie w kursach kształtujących świadomość obywatelską, 4000 otrzyma spersonalizowane doradztwo zawodowe, 1500 uczestniczyć będzie w kursach językowych i 6000 opuści ośrodki zbiorowego zakwaterowania.

Z wniosku o płatność z 22 kwietnia 2025 r. wynika, że w 2024 r. na realizację projektu przeznaczono 8 596 857,66 zł⁸⁶. Wsparcia udzielono 2780 osobom, w tym 1481 opuściło ośrodki zbiorowego zakwaterowania, 417 uczestniczyło w kursach kształtujących świadomość obywatelską, 423 otrzymało spersonalizowane doradztwo zawodowe, 59 uczestniczyło w kursach językowych.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *MSWiA nie było zobowiązane do przekazywania MRPiPS informacji na temat zadań z zakresu integracji cudzoziemców (oraz osiągniętych efektów) realizowanych w ramach projektu. Informacje na temat projektu zamieszczono na stronie MSWiA⁸⁷. Jednocześnie informacje o projekcie i jego efektach były przekazywane na każdym spotkaniu dotyczącym sytuacji uchodźców z Ukrainy, które się odbywały. W wielu z nich brali udział również przedstawiciele MRPiPS*.

(akta kontroli tom II str. 2-15, 58-62, 535-621)

Działania dotyczące integracji cudzoziemców wykonywane były także przy okazji realizacji projektu *Bezpieczny dom* w ramach programu *Sprawy wewnętrzne*, którego operatorem był Minister SWiA. Program współfinansowany był przez Norweski Mechanizm Finansowy⁸⁸ 2014-2021. Projekt realizowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka w partnerstwie z Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w okresie od 1 maja 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. Dotyczył on działań m.in. z obszaru programowego „Azyl i migracja”, w tym świadczenia kompleksowego wsparcia prawnego oraz informacji prawnej migrantom w postępowaniach administracyjnych i sądowych. W raporcie końcowym projektu wykazano, że m.in. udzielono 3542 porad prawnych (101% realizacji wskaźnika) oraz wytworzono sześć filmów (100% realizacji wskaźnika) skierowanych do cudzoziemców na temat ich praw i obowiązków w Polsce.

Na te zadania wydatkowano ogółem 863 105,86 zł (733 639,98 zł (85%) NMF i 129 465,88 zł (15%) wkład krajowy), z tego: 120 588,68 zł w 2021 r. (102 500,38 zł NMF i 18 088,30 zł wkład krajowy); 378 511,38 zł w 2022 r. (321 734,67 zł NMF i 56 778,71 zł wkład krajowy) i 364 005,80 zł w 2023 r. (309 404,93 zł NMF i 54 600,87 zł wkład krajowy).

(akta kontroli tom II str. 2-30; tom III str. 3-97)

W oparciu o art. 12 ust. 1 ustawy pomocowej, w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, wojewoda mógł zapewnić pomoc obywatelom tego kraju

⁸⁵ Wskaźniki realizacji projektu obowiązkowe.

⁸⁶ W tym 7 737 172,18 zł stanowiło dofinansowanie z FAMI.

⁸⁷ <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-wspolnie-do-niezaleznosci>.

⁸⁸ Dalej: NMF.

polegającą m.in. na: zapewnieniu zakwaterowania, wyżywienia, środków czystości i higieny osobistej, prowadzeniu punktów recepcyjnych, zapewnieniu transportu związanego z zakwaterowaniem lub opieką medyczną, a także podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *wojewoda w ramach tych niezbędnych działań mógł m.in. organizować pomoc psychologiczną, wyposażać w wyprawki szkolne, zakupić odzież, zapewnić środki czystości i higieny osobistej, organizować kursy języka polskiego, zapewnić wsparcie terapeutyczne i pomoc prawną, organizować zajęcia wakacyjne, koordynować zbiórki żywności, ubrań, środków higienicznych, organizować działania w celu integracji i adaptacji, wsparcia zawodowego, wsparcia osób starszych, kobiet w ciąży i osób z niepełnosprawnościami.*

Od 1 lipca 2024 r. w związku ze zmianą art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy pomocowej, wojewoda mógł zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy polegającą na podjęciu wyżej wymienionych niezbędnych działań, po uzyskaniu zgody właściwego ministra.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *na podstawie ustawy pomocowej każdy resort wykonywał działania wobec uchodźców z Ukrainy zgodnie ze swoją właściwością. Oznacza to, że wojewodowie nie mieli obowiązku raportować do MSWiA informacji o udzielonych zgodach przez innych ministrów na podjęcie tych działań.*

Od 2023 r.⁸⁹ MSWiA pozyskiwało od wojewodów informacje o rodzaju prowadzonych działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, finansowanych z Funduszu Pomocy, w ramach zadania pn. „Podjęcie innych działań niezbędnych do realizacji pomocy”, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy pomocowej. Z informacji tych wynika, że w 2023 r. zrealizowano 105 projektów na łączną kwotę 15 597 438,24 zł, z tego 50 na łączną kwotę 6 860 256,43 zł dotyczących integracji cudzoziemców, a w 2024 r. dwa, wszystkie dotyczące integracji cudzoziemców, na łączną kwotę 79 799,89 zł.

Realizując dwa projekty o najwyższej wartości osiągnięto następujące efekty:

- wsparciem i aktywizacją społeczno-zawodową objęto 65 uchodźców, którym zapewniono zakwaterowanie, wsparcie żywnościowe, wsparcie w postaci kursu języka polskiego, kursów zawodowych, doradztwo zawodowe, wsparcie psychologiczne, doradztwo prawne, wsparcie asystentów społeczno-kulturowych, uczestnictwo w spotkaniach integracyjnych ukraińsko-polskich, dopłaty do żłobków i przedszkoli, zajęcia dla dzieci⁹⁰;
- opieką objęto średniomiesięcznie 23 dzieci w wieku przedszkolnym i młodszych, prowadzono zajęcia integracyjno-edukacyjne dla średniomiesięcznie 49 dzieci, młodzieży i dorosłych w ramach Cafe Ukraina, udzielono wsparcia przez wolontariuszy poprzez pomoc przy organizowanych zajęciach, wydarzeniach, pozyskiwaniu pomocy rzeczowej, zrealizowano różnorodne inicjatywy i wydarzenia (siedem), np. bal

⁸⁹ Na wniosek NIK po kontroli *Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (P/23/003).*

⁹⁰ Projekt o wartości 464 812,64 zł realizowany w województwie lubelskim przez Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu w okresie od 1 sierpnia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

karnawałowy, spotkanie wielkanocne, dzień dziecka, udzielono innego wsparcia, np. tłumaczenie dokumentów, pomoc w znalezieniu zatrudnienia, informowanie o przysługujących uprawnieniach⁹¹.

Ustawa pomocowa nie nakładała na inne podmioty obowiązku przekazywania MSWiA sprawozdań z realizacji tej ustawy. Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2022 r. *w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy*⁹², Pełnomocnik sporządził sprawozdanie ze swojej działalności za okres od 1 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.

Z up. Ministra Zastępcą Dyrektora DK wyjaśniła, że *ww. Pełnomocnik ponadto zebrał dane od resortów celem sporządzenia półrocznego i rocznego raportu pn. „Działania rządu na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną”, który stanowił dobrowolną inicjatywę. Ww. półroczny i roczny Raport oraz ww. sprawozdanie zostały przekazane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Raport został przekazany także m.in. do: Kancelarii Prezydenta, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, UdSC, JST, NGO-sów oraz był prezentowany na arenie międzynarodowej.*

W Raporcie rocznym wskazano podjęte w okresie od 24 lutego 2022 r. do 23 lutego 2023 r. działania, w tym dotyczące integracji obywateli Ukrainy, np.: otwarto rynek pracy (wpłynęło 972 049 powiadomień o powierzeniu wykonywania pracy, zarejestrowało się 16 294 bezrobotnych poszukujących pracy); uruchomiono program aktywizacyjny *Razem Możemy Więcej* (przyznano dofinansowanie dla 112 projektów, działaniami pomocowymi w pierwszej edycji programu objęto 43 tys. osób); uruchomiono projekt *WspieraMY Ukrainę* (wpłynęło 610 zgłoszeń artystów ukraińskich przebywających w Polsce szukających pracy); nostryfikowano dyplomy ukończenia studiów, umożliwiono podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na takich samych zasadach jakie obowiązywały obywateli polskich (wpłynęło 22 107 wniosków o rejestrację działalności gospodarczej), organizowano kursy języka polskiego dla wykonujących zawód lekarza, lekarza dentysty, pielęgniarki i ratownika medycznego (przeszkolono około 2000 osób), umożliwiono kontynuowanie nauki języka polskiego w szkole na takich samych warunkach jak polscy uczniowie (na 1 marca 2023 r. liczba uczniów uchodźców wyniosła: przedszkole – 36 856 dzieci, szkoła podstawowa – 122 590 uczniów, liceum ogólnokształcące – 9971 uczniów, technikum – 7949 uczniów, szkoła policealna – 6260 uczniów, około 12 000 uczniów zostało objętych pomocą materialną o charakterze socjalnym); nadano uprawnienia do bezpłatnej opieki medycznej na zasadach i w zakresie, jak osoby objęte obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, uproszczono system uzyskania prawa do wykonywania zawodów medycznych dla uchodźców; zorganizowano bezpłatną pomoc psychologiczną (skorzystało 33 919 osób).

(akta kontroli tom II str. 2-15; tom III str. 98-219)

⁹¹ Projekt o wartości 460 388,08 zł realizowany w województwie warmińsko-mazurskim przez Federację Organizacji Socjalnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Warmińsko-Mazurska w okresie od 2 stycznia 2023 r. do 23 sierpnia 2023 r.

⁹² Dz. U. poz. 721.

Żaden z pracowników MSWiA nie realizował zadań związanych bezpośrednio z integracją cudzoziemców. W latach 2021-2024 zadania w zakresie obsługi Zespołu wykonywało sześciu pracowników DSMiM (wcześniej DAiPM), a przy obsłudze FAMI zaangażowanych było od sześciu do ośmiu⁹³ pracowników Wydziału Funduszy Europejskich na Migrację DFE (wcześniej Wydziału Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych DFE), co było zgodne z powierzonymi zadaniami w danej komórce organizacyjnej.

Ponadto pięciu pracowników Departamentu Administracji Publicznej⁹⁴ realizowało m.in. zadania przy obsłudze projektu *Wspólnie do niezależności* w 2024 r., jeden pracownik DAP przy zbieraniu informacji od wojewodów w latach 2023-2024, trzech pracowników DFE przy obsłudze projektu *Bezpieczny dom* w latach 2021-2024.

(akta kontroli tom II str. 2-15; tom III str. 220-232)

Przy projektach obejmujących m.in. zadania z zakresu integracji cudzoziemców, których MSWiA było liderem (*Wspólnie do Niezależności*) lub operatorem (*Bezpieczny dom*), Ministerstwo współpracowało z innymi podmiotami, tj. odpowiednio z partnerami (Polskim Czerwonym Krzyżem i Fundacją Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej) lub beneficjentem (Helsińską Fundacją Praw Człowieka w partnerstwie z Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć). Zasady współpracy określały umowy odpowiednio o partnerstwie na rzecz wspólnej realizacji projektu *Wspólnie do Niezależności*⁹⁵ oraz w sprawie projektu NMF/PA18/003 *Bezpieczny dom*⁹⁶.

(akta kontroli tom II str. 536-579; tom III str. 11-35)

Ze środków FAMI podejmowane były działania skierowane do społeczeństwa dotyczące integracji cudzoziemców. Ze sporządzonego przez MSWiA zestawienia ww. projektów obejmujących badane lata wynika, że w ramach FAMI 2014-2020 zrealizowano 37 projektów⁹⁷ o łącznej wartości 92 595 557,62 zł, w tym dofinansowanie z UE 69 416 448,94 zł. W ramach tych projektów podejmowano działania polegające m.in. na: spotkaniach dla społeczeństwa przyjmującego w celu podniesienia świadomości różnorodności kulturowej i wynikających z niej korzyści dla lokalnej społeczności; zwiększeniu poziomu świadomości społeczeństwa przyjmującego na temat osób ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową; kształtowaniu zmian postaw społeczności przyjmującej wobec imigrantów; poszerzeniu oferty spotkań integracyjnych służących wzajemnemu poznawaniu się; spotkaniach i konferencjach dla pracodawców zatrudniających cudzoziemców dotyczących legalnego pobytu i pracy cudzoziemców; wydarzeniach integracyjnych i międzykulturowych dla społeczeństwa przyjmującego, promujących w społeczeństwie przyjmującym integrację cudzoziemców i wzajemną integrację; dostarczeniu społeczeństwu przyjmującemu wiedzy na temat cudzoziemców; wydarzeniach i warsztatach

⁹³ Siedem osób w 2021 r., osiem osób w 2022 r., sześć osób w 2023 r. i 7 osób w 2024 r. (w każdym roku uwzględniono stanowisko Dyrektora DFE).

⁹⁴ Dalej: DAP.

⁹⁵ Umowa z 5 lipca 2024 r.

⁹⁶ Umowa nr 4/PA18/NMF/2022 z 6 maja 2022 r. w sprawie projektu finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021.

⁹⁷ Obejmujących lata 2018-2023.

integracyjnych prezentujących kulturę cudzoziemców; budowaniu kompetencji instytucji społeczeństwa przyjmującego.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że w *regulaminach naborów dotyczących działań skierowanych do społeczeństwa nie określano wprost prawa do zachowania swobody cudzoziemców w kultywowaniu ich własnej kultury, natomiast np. w naborze nr 12/20-19/FAMI dofinansowanie otrzymały projekty, w ramach których, zgodnie z zakresem naboru, realizowane były działania zwiększające kontakt i integrację ze społeczeństwem polskim oraz działania kierowane do społeczeństwa przyjmującego, promujące integrację i wzajemne zrozumienie, w formie np. wydarzeń kulturalnych, edukacyjnych i innych w zależności od regionu.*

Z up. Ministra Zastępcza Dyrektora wyjaśniła ponadto, że *działania skierowane do społeczeństwa dotyczące integracji cudzoziemców będą też zawarte w projektach naborów (FAMI 2021-2027) ogłoszonych w 2024 r.*⁹⁸

(akta kontroli tom II str. 2-15, 157-175, 191-201; tom III str. 227-230)

W ramach projektów ze środków z FAMI podejmowane były działania mające na celu zwiększenie kompetencji międzykulturowych zajmujących się sprawami cudzoziemców pracowników UdSC oraz urzędów wojewódzkich. Ze sporządzonego przez MSWiA zestawienia ww. projektów obejmujących badane lata wynika, że w ramach FAMI 2014-2020 zrealizowano osiem projektów⁹⁹ o łącznej wartości 13 370 662,05 zł, w tym dofinansowanie z UE 10 027 996,53 zł, a w ramach FAMI 2021-2027 realizowano 13 projektów¹⁰⁰ o łącznej wartości 119 705 089,99 zł, w tym dofinansowanie 89 752 267,43 zł.

W ramach tych projektów podejmowano działania polegające m.in. na: rozbudowie potencjału analitycznego (np. w ramach platformy analiz migracyjnych); podniesieniu poziomu zbierania danych, wspieraniu procesu kształcenia kierownictwa i ekspertów; zapewnieniu dostępu do aktualnych, rzetelnych i pochodzących z wielu źródeł informacji o krajach pochodzenia¹⁰¹; wizytach studyjnych dotyczących identyfikacji osób ze specjalnymi potrzebami, tożsamości cudzoziemców, zacieśnieniu regionalnej współpracy międzynarodowej w temacie migracji; szkoleniach, spotkaniach krajowych i międzynarodowych; tworzeniu platform współpracy z innymi instytucjami i podmiotami oraz wspieranie służb i organów administracji publicznej (opracowanie narzędzi badawczych, działaniach konsultacyjnych skierowanych do pracowników urzędów, ośrodków analitycznych, funkcjonariuszy służb); szkoleniach specjalistycznych z tematyki międzykulturowej, interpersonalnej, kompetencji merytorycznych, miękkich i językowych; wymianie informacji i dobrych praktyk na szczeblu krajowym i międzynarodowym poprzez wizyty studyjne, warsztaty, spotkania informacyjno-szkoleniowe między instytucjami realizującymi zadania związane z obsługą procesów migracyjnych.

⁹⁸ Nabory: FAMI.02.01-IŻ.00-003/24, FAMI.02.01-IŻ.00-004/24, FAMI.02.01-IŻ.00-005/24.

⁹⁹ Obejmujących lata 2017-2023.

¹⁰⁰ Obejmujących lata 2024-2029.

¹⁰¹ Poprzez m.in. rozwój księgozbioru, organizację misji badawczych do krajów pochodzenia, gromadzenie raportów i krótkich opracowań tematycznych zamawianych u ekspertów na temat krajów pochodzenia, tłumaczenia publikacji, aktualizacji oprogramowania i funkcjonalności elektronicznego systemu informacji o krajach pochodzenia.

(akta kontroli tom II str. 2-15, 157-160, 176-190)

Ministerstwo nie współorganizowało ani nie wspierało działalności szkoleniowej dla pracowników innych podmiotów niż podległe i nadzorowane (np. administracji samorządowej, w szczególności tych, którzy mieli bezpośrednią styczność z imigrantami).

(akta kontroli tom II str. 2-15)

MSWiA miało wiedzę o wydatkach ponoszonych przez UdSC na udzielanie pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową na terytorium RP, na ich opiekę zdrowotną, a także na koszty utrzymania ośrodków dla cudzoziemców. Wydatki te ujmowane były w planie finansowym UdSC w części 42 – Sprawy wewnętrzne, dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdziale 85231 Pomoc dla cudzoziemców. Wyniosły one odpowiednio: plan 81 260 776,50 zł i wykonanie 74 866 338,61 zł w 2021 r., plan 90 459 483,29 zł i wykonanie 88 688 132,65 zł w 2022 r.; plan 78 799 482,32 zł i wykonanie 78 124 977,05 zł w 2023 r. oraz plan 115 038 708,10 zł i wykonanie 114 129 274,75 zł w 2024 r.¹⁰²

(akta kontroli tom II str. 2-15; tom III str. 231-251)

2.3. Minister jako przewodniczący Zespołu współpracował z przedstawicielami: MRPiPS, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 11 ministerstw¹⁰³, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, pięciu urzędów centralnych¹⁰⁴. Efektem prac Zespołu były w szczególności następujące dokumenty: *Polityka migracyjna – diagnoza* opublikowana 8 stycznia 2021 r.¹⁰⁵ na stronie MSWiA, *Polityka migracyjna – kierunki* opracowana 25 maja 2021 r., która ostatecznie nie została przyjęta przez Radę Ministrów oraz *Strategia migracyjna* opracowana w 2024 r. przyjęta przez Radę Ministrów 15 października 2024 r. (szerzej w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli tom I str. 142-170, 246-284, 389-409, 429-441, 442-504; tom III str. 402-405)

Ministrowi przydzielono funkcję IZ FAMI 2021-2027, przy tworzeniu i realizacji którego współpracował m.in. z MRPiPS, urzędami wojewódzkimi, urzędami marszałkowskimi, organizacjami pozarządowymi oraz organizacjami

¹⁰² Z tego na:

a) pomoc socjalną: plan 49 848 357,71 zł i wykonanie 44 521 116,01 zł w 2021 r.; plan 50 923 295,67 zł i wykonanie 49 929 372,03 zł w 2022 r.; plan 38 788 681,65 zł i wykonanie 38 296 209,02 zł w 2023 r.; plan 55 630 915,54 zł i wykonanie 54 748 032,47 zł w 2024 r.;

b) opiekę medyczną: plan 22 574 000 zł i wykonanie 22 344 268,41 zł w 2021 r.; plan 27 602 157 zł i wykonanie 27 601 787,41 zł; plan 26 956 000 zł i wykonanie 26 917 111,95 zł w 2023 r.; plan 43 707 075,74 zł i wykonanie 43 707 075,74 zł;

c) koszty utrzymania ośrodków dla cudzoziemców: plan 8 838 418,79 zł i wykonanie 8 000 954,19 zł w 2021 r., plan 11 934 030,62 zł i wykonanie 11 156 973,21 zł w 2022 r., plan 13 054 800,70 zł i wykonanie 12 911 656,08 zł w 2023 r.; plan 15 700 716,82 zł i wykonanie 15 674 166,54 zł w 2024 r.

¹⁰³ Sekretarz lub podsekretarz stanu wyznaczony przez ministra właściwego do spraw: finansów publicznych, gospodarki, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, nauki i szkolnictwa wyższego, oświaty i wychowania, pracy, rozwoju regionalnego, wewnętrznych, zabezpieczenia społecznego, zagranicznych, zdrowia.

¹⁰⁴ Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesem Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

¹⁰⁵ Opracowany 15 grudnia 2020 r.

międzynarodowymi. Zasady współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi FAMI 2021-2027 opisane zostały w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. oraz Podręczniku Procedur Instytucji Zarządzającej. W Ministerstwie opracowano dokument Opis Systemu Zarządzania i Kontroli zatwierdzony przez Dyrektora DFE 29 września 2023 r. zawierający m.in. opis organizacji i procedur dotyczących funkcji i zadań IZ.

(akta kontroli tom I str. 118-132; tom II str. 2-15, 103-111; tom III str. 406)

Po wybuchu wojny na Ukrainie Minister uczestniczył w pracach Rządu RP nad przygotowaniem ustawy pomocowej. Stworzono przepisy umożliwiające legalny pobyt uchodźców z Ukrainy w Polsce, korzystanie ze świadczeń opieki socjalnej i zdrowotnej, podjęcie legalnej pracy oraz nauki przez dzieci.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *rolą MSWiA było wzmocnienie koordynacji pracy urzędów wojewódzkich oraz działań poszczególnych resortów zaangażowanych w udzielanie pomocy osobom szukającym w Polsce schronienia przed wojną w Ukrainie. Jednym z zadań było osiągnięcie spójności, integralności w pracy wszystkich resortów zaangażowanych w udzielanie pomocy. Koordynacja harmonizowała działania oraz ułatwiła komunikację i przepływ informacji. Podstawowym instrumentem działań koordynacyjnych były organizowane spotkania stacjonarne, ale również w formie wideokonferencji z udziałem kierownictwa MSWiA, wojewodów, kierownictw ministerstw, urzędów centralnych, a także organizacji pozarządowych, realizujących zadania związane z pomocą uchodźcom z Ukrainy. Ministerstwo spotykało się ze wszystkimi organizacjami chętnymi i gotowymi do podjęcia współpracy z rządem w ramach pomocy obywatelom Ukrainy uciekającym przed wojną. W porozumieniu z organizacjami pozarządowymi na bieżąco dokonywano analizy zmieniającej się sytuacji i potrzeb obywateli Ukrainy oraz podejmowano odpowiednie działania, czego efektem było wypracowywanie rozwiązań, służących zapewnieniu długofalowego i wielopłaszczyznowego wsparcia obywatelom Ukrainy na gruncie kolejnych nowelizacji ustawy.*

(akta kontroli tom I str. 105-111, tom II str. 2-15)

2.4. Minister nie kontrolował działań w zakresie preintegracji cudzoziemców określonych w dziale II, w rozdziale 5 *ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*. Przepisy te odnoszą się do opieki medycznej oraz pomocy socjalnej zapewnianej cudzoziemcom¹⁰⁶, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w szczególności dotyczącej zakwaterowania, całodziennego wyżywienia, nauki języka polskiego, pomocy dydaktycznej dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach, kieszonkowego na drobne wydatki osobiste, pomocy pieniężnej na zakup środków czystości i higieny osobistej oraz jednorazowej pomocy pieniężnej na zakup odzieży i obuwia.

Departament Kontroli MSWiA w latach 2023-2024 przeprowadził w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim kontrolę *Prawidłowości przyznawania i rozliczania środków finansowych przeznaczonych na pomoc obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium RP w związku z działaniami wojennymi*. W wystąpieniu pokontrolnym, na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości, sformułowano dziewięć wniosków pokontrolnych, w tym dotyczących: zwrotu

¹⁰⁶ Oraz osoby, w imieniu których wnioskodawcy występują.

środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem; wdrożenia skutecznych mechanizmów nadzoru w obszarze realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy; sprawdzenia wydatków jednego z samorządów powiatowych ponoszonych z Funduszu; wdrożenia i stosowania skutecznych mechanizmów zabezpieczających przed podwójnym finansowaniem pomocy dla tych samych osób; kontynuowanie działań w celu zakończenia konsolidacji miejsc zbiorowego zakwaterowania; podejmowanie działań kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów, które otrzymały dotację z budżetu państwa w zakresie prawidłowości wykonywania zadań.

Odnosząc się do nadzoru Ministra nad realizacją przez Szefa UdSC zadań dotyczących preintegracji, z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *Minister sprawował nadzór nad działaniami z zakresu zadań realizowanych względem cudzoziemców objętych procedurą uchodźczą¹⁰⁷ poprzez bieżące monitorowanie działalności UdSC oraz Szefa UdSC, m.in. poprzez przyjmowanie i analizowanie sprawozdań z działalności Szefa UdSC. Co do zasady, nadzorem objęte były wszystkie działania składające się na preintegrację (m.in. zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia w ośrodkach recepcyjnych dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, dostęp do świadczeń zdrowotnych, organizację nauki języka polskiego oraz wsparcie socjalne).*

Dodatkowo z up. Ministra Zastępcą Dyrektora DK wyjaśniła, że *wnioski z tego nadzoru dotyczyły głównie cudzoziemców, a nie bezpośrednio działań integracyjnych.*

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił ponadto, że *Minister nadzorował inne działania UdSC w zakresie integracji cudzoziemców. Sprawował nadzór chociażby nad projektami realizowanymi przez Szefa UdSC współfinansowanymi ze środków FAMI, np. nad projektem poprawy warunków recepcyjnych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce¹⁰⁸.*

(akta kontroli tom II str. 2-15; tom III 252-256)

Minister nie nadzorował wojewodów w zakresie koordynacji procesu integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy – określonej w art. 22 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej¹⁰⁹. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie *Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.*

Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

¹⁰⁷ Zgodnie z przepisami ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

¹⁰⁸ FAMI.01.01-IŻ.00-0001/24.

¹⁰⁹ Do zadań wojewody należy: pkt 5) koordynowanie działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, oraz prowadzenia rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące wiedzy Ministra, jakie działania w ramach koordynacji prowadzili wojewodowie¹¹⁰, z up. Ministra Zastępcy Dyrektora DK wyjaśniła, że *Minister nie posiadał ustawowego obowiązku gromadzenia informacji o działaniach integracyjnych prowadzonych przez wojewodów. Wiedza w tym zakresie nie była pozyskiwana systemowo, jedynie w ramach współpracy międzyresortowej lub przy realizacji innych zadań.*

(akta kontroli tom III str. 252-256)

2.5. W skład Zespołu wchodził: Minister SWiA jako przewodniczący, sekretarz lub podsekretarz stanu w MPiPS jako zastępca przewodniczącego, jako członkowie przedstawiciele (w randze sekretarza lub podsekretarza stanu) Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 11 ministerstw, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, pięciu urzędów centralnych.

Minister jako przewodniczący Zespołu był uprawniony m.in. do kierowania obradami, powoływania grup roboczych, zwoływania posiedzeń Zespołu.

W latach 2021-2023 nie odbyło się ani jedno posiedzenie Zespołu. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 142-173, 193-217)

Przewodniczący Zespołu złożył Prezesowi Rady Ministrów jedno sprawozdanie roczne z działalności Zespołu za rok 2022 i cztery sprawozdania półroczne za I i II półrocze roku 2021 i 2023. Nie złożył natomiast dwóch sprawozdań rocznych z prac Zespołu za lata 2021 i 2023¹¹¹ i trzech sprawozdań półrocznych za I i II półrocze 2022 r. oraz za I półrocze 2024 r. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 142-173, 193-217)

24 stycznia 2020 r. w ramach Zespołu została powołana grupa robocza do opracowania projektu dotyczącego polityki migracyjnej Polski. W grudniu 2020 r. Zespół przyjął opracowany przez tę grupę roboczą, dokument *Polityka migracyjna - diagnoza*, stanowiący podstawę dla ustaleń i zaleceń nowej polityki migracyjnej Polski. Dokument ten zawierał rozdział poświęcony integracji cudzoziemców, w którym zawarto m.in. definicję tego procesu.

W I półroczu 2021 r. ww. grupa robocza wypracowała projekt dokumentu *Polityka migracyjna - kierunki*. Następnie 25 maja 2021 r. Zespół podjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia i rekomendowania przyjęcia tego dokumentu przez Radę Ministrów. *Polityka migracyjna – kierunki* odnosiła się głównie do zagadnień związanych z migracją. Jeden rozdział poświęcony został kwestii integracji cudzoziemców. Projekt dokumentu konsultowany był publicznie m.in. z Centrum Badań nad Edukacją i Integracją Migrantów, Fundacją Ocalenie, Instytutem na Rzecz Państwa Prawa, Konfederacją Lewiatan, Przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w Polsce (UNHCR), Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, Związkiem Liderów Sektora

¹¹⁰ Poza wyraźnie wymienionymi w ww. ustawie, tj. prowadzenie rejestru i finansowanie Indywidualnych Planów Integracji.

¹¹¹ Przed upływem terminu do przedstawienia rocznego sprawozdania za 2024 r., utraciło moc zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Zespołu z 2007 r.

Usług Biznesowych. Ministerstwo w trakcie prac nad dokumentem analizowało uwagi zgłaszane przez te organizacje.

Z up. Ministra Zastępcą Dyrektora DK wyjaśniła, że w ramach prac nad dokumentem „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” nakładano zadania na podmioty podległe/nadzorowane, będące członkami Zespołu, w postaci prośb o przekazanie wkładów merytorycznych służących do opracowania ww. dokumentu. Proces przygotowania Polityki miał charakter współpracy międzyresortowej, a zatem kierowano także prośby do członków Zespołu z innych resortów o przekazanie wkładów z obszarów tematycznych w zakresie ich ustawowych kompetencji.

(akta kontroli tom I str. 62-67, 92-104, 193-217, 296-355, 442-504)

W dniu 7 czerwca 2021 r. Ministerstwo złożyło wniosek o wpis do wykazu prac Rady Ministrów projektu uchwały w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka migracyjna. Przyjęcie tego dokumentu zostało wstrzymane na etapie prac w Radzie Ministrów w październiku 2021 r. na wniosek MSWiA. Formalnie wniosek o wycofanie z wykazu prac Rady Ministrów został złożony 14 lutego 2023 r., tj. po upływie okresu, który dokument ten obejmował.

(akta kontroli tom I, str. 358-378, 421-441)

W latach 2021-2023 nie organizowano posiedzeń Zespołu, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2024 r. odbyły się trzy posiedzenia Zespołu¹¹², których efektem było m.in. przyjęcie przez Radę Ministrów 15 października 2024 r. *Strategii migracyjnej*, odnoszącej się w jednym rozdziale do integracji cudzoziemców. Ze sprawozdania z XXV posiedzenia Zespołu wynika, że 7 lutego 2024 r. Minister Maciej Duszczak wyjaśnił, że dokument dotyczący polityki migracyjnej będzie dokumentem wskazującym ogólną strategię. Zwrócił też uwagę, że strategia jako dokument polityczny musi powstać jak najszybciej.

Jednym z materiałów wykorzystywanych w pracach nad *Strategią migracyjną* był opracowany na zlecenie Ministerstwa Raport Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk. Raport został przygotowany w oparciu o wyniki ankiet skierowanych do podmiotów zajmujących się tematyką migracji, integracji cudzoziemców oraz polityki społecznej.

W MSWiA nie posiadano dokumentów dotyczących wkładu poszczególnych członków Zespołu, w tym MRPiPS przy opracowaniu *Strategii migracyjnej*.

Strategia migracyjna przewidywała opracowanie polityki integracyjnej cudzoziemców nie wskazując zakresu zadań oraz kompetencji poszczególnych organów. W dokumencie wprost wskazano, że decyzje w zakresie polityki migracyjnej należy powiązać z polityką integracyjną.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że w *Strategii migracyjnej* nie zostały wskazane organy odpowiedzialne za realizację rekomendacji z zakresu integracji, gdyż jest to

¹¹² 7 lutego 2024 r., 15 maja 2024 r., 13 września 2024 r.

dokument o charakterze strategicznym. Organy odpowiedzialne za realizację rekomendacji będą wskazane na późniejszym etapie prac Zespołu.

W ramach prac Zespołu w latach 2021-2024 cztery grupy robocze odbyły łącznie 13 spotkań, których prace koncentrowały się na zagadnieniach dotyczących migracji oraz systemu wizowego. W dniu 24 stycznia 2020 r. powołana została Grupa robocza do opracowania projektu polityki migracyjnej Polski, która przygotowała dokument *Polityka migracyjna - diagnoza* oraz dokument *Polityka migracyjna - kierunki*.

(akta kontroli tom I str. 47-53, 62-73, 81-89, 174-245, tom II str. 2-15)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie nadzorował wojewodów w zakresie koordynacji procesu integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy – określonej w art. 22 pkt 5 ustawy *o pomocy społecznej*, ponieważ jak wyjaśniła z up. Ministra Zastępca Dyrektora DK, *obowiązujące przepisy nie przewidują takiej kompetencji*.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

(akta kontroli tom III str. 252-256)

2. Nieorganizowanie posiedzeń Zespołu w latach 2021–2023 pomimo wymogu określonego w § 2.1 Regulaminu prac Zespołu, który stanowił, że *Przewodniczący Zespołu lub wyznaczony przez niego zastępca zwołują posiedzenia Zespołu co najmniej 2 razy w roku*. Obowiązek taki wynikał również z § 5.1. Zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji, który stanowił, iż *posiedzenia Zespołu odbywają się co najmniej dwa razy w roku*.

Z up. Ministra Zastępca Dyrektora DK wyjaśniła, że *decyzją ówczesnego Kierownictwa MSWiA Zespół do Spraw Migracji nie spotykał się i nie prowadził prac w latach 2021-2024*. Ponadto działający z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *brak zwoływania posiedzeń Zespołu w latach 2020-2023 wynikał przede wszystkim z sytuacji międzynarodowej w bezpośrednim sąsiedztwie Polski wpływającej na zjawiska migracyjne. W latach 2020-2023 prace resortu w obszarze migracji koncentrowały się głównie na nadzwyczajnych działaniach związanych z kryzysami migracyjnymi*.

(akta kontroli tom I str. 81-87, 92-96, 105-111, 142-173, 179-217; tom III str. 98-108)

3. Niesporządzenie i nieprzedstawienie Prezesowi Rady Ministrów dwóch sprawozdań rocznych z prac Zespołu za lata 2021, 2023 oraz trzech sprawozdań półrocznych, tj. za I i II półrocze 2022 r. i za I półrocze 2024 r. Obowiązek sporządzania sprawozdań półrocznych wynikał z § 6 Zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw

*Migracji*¹¹³. Zgodnie z powołanym przepisem *Przewodniczący Zespołu przedstawia Prezesowi Rady Ministrów półroczne sprawozdanie z realizacji zadań, w terminie do dnia 31 lipca za pierwsze półrocze oraz do dnia 31 stycznia roku następnego za drugie półrocze*. Obowiązek sporządzania sprawozdań rocznych wynikał z § 5.3 Regulaminu prac Zespołu. Termin złożenia sprawozdań rocznych upłynął odpowiednio 31 marca 2022 r. i 2024 r. Termin złożenia sprawozdań za I półrocze 2022 r. i 2024 r. upłynął odpowiednio 31 lipca 2022 r. oraz 31 lipca 2024 r. Natomiast termin złożenia sprawozdania za II półrocze 2022 r. upłynął 31 stycznia 2023 r.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że w latach 2021 i 2023 zostały wytworzone sprawozdania za I i II półrocze, które realizowały obowiązek sprawozdawczości i w pełni obejmowały swoim zakresem zadania i czynności realizowane przez Zespół oraz jego grupy. Ponadto z up. Ministra Zastępcy DK wyjaśniła, że sprawozdanie za I półrocze 2022 r. nie zostało sporządzone ze względu na brak działań Zespołu w tym okresie. Jednocześnie należy zauważyć, że sprawozdanie za II półrocze 2022 r. obejmuje swoją agendą całość działań Zespołu i jego grup roboczych w 2022 r. realizując w ten sposób obowiązek sprawozdawczości. Sprawozdanie za I półrocze 2024 r. nie zostało sporządzone z uwagi na prowadzone już wówczas prace legislacyjne zmierzające do uchylenia starego zarządzenia nr 12 z dnia 14 lutego 2007 r. poprzez opracowanie projektu nowego zarządzenia.

Odnosząc się do podniesionych argumentów należy zauważyć, że obowiązek sporządzenia i przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań rocznych wynikał z § 6 zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji oraz § 5.1 Regulaminu prac Zespołu stanowiącego załącznik do uchwały nr 1 Zespołu z dnia 22 marca 2007 r. Natomiast obowiązek sporządzania sprawozdań półrocznych wynikał z § 4 Zarządzenia nr 152 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2019 r. i był niezależny od obowiązku składania sprawozdań rocznych. Zarówno regulamin jak i zarządzenie nie zawierały wyłączenia od obowiązku przedstawiania sprawozdań np. z uwagi na brak prac Zespołu czy też ze względu na opracowanie projektu nowego zarządzenia.

(akta kontroli tom I str. 47-61, 92-96, 142-173, 179-217)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister realizował działania, które pośrednio dotyczyły integracji cudzoziemców, w ramach celu szczegółowego FAMI dotyczącego azylu oraz w ramach projektów: *Wspólnie do Niezależności* oraz *Bezpieczny dom*. Działania te wspierały integrację cudzoziemców, mimo że nie był to ich główny cel.

Minister współpracował z MRPiPS w zakresie realizacji zadań dotyczących integracji cudzoziemców finansowanych w ramach FAMI. Zrealizowano łącznie osiem projektów dotyczących preintegracji oraz 86 dotyczących integracji cudzoziemców. Wśród realizowanych projektów było 37 skierowanych do społeczeństwa przyjmującego, a także 21 działań mających na celu zwiększenie

¹¹³ Zmienionego przez § 4 Zarządzenia nr 152 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2019 r. zmieniającego niektóre zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie obowiązków sprawozdawczych organów.

kompetencji międzykulturowych pracowników zajmujących się sprawami cudzoziemców.

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie działań podnoszących poziom świadomości społeczeństwa przyjmującego, w tym ukazujących korzyści dla lokalnych społeczności, zrealizowanych ze środków FAMI 2014-2020 oraz działań mające na celu zwiększenie kompetencji międzykulturowych pracowników UdSC zajmujących się sprawami cudzoziemców oraz pracowników urzędów wojewódzkich.

Łącznie na zadania odnoszące się do preintegracji i integracji cudzoziemców w latach 2021-2024 wydatkowano 230 029 405,25 zł, z tego: 222 226 243,07 zł z FAMI, 863 105,86 zł z NMF oraz 6 940 056,32 zł przez wojewodów z Funduszu Pomocy.

Minister od 2023 r. dysponował informacjami o pomocy udzielanej przez wojewodów obywatelom Ukrainy na podstawie przepisów ustawy pomocowej, która obejmowała także działania w obszarze integracji cudzoziemców. Minister dysponował również danymi zebranymi przez *Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy*.

NIK pozytywnie ocenia współpracę Ministra z innymi podmiotami w ramach Zespołu, która doprowadziła do opracowania i przyjęcia przez Radę Ministrów w 2024 r. dokumentu *Strategia migracyjna*, zawierającego elementy dotyczące integracji cudzoziemców.

Minister przeprowadził jedną kontrolę wydatków przeznaczonych na pomoc obywatelom Ukrainy. Działania UdSC w zakresie preintegracji nadzorował analizując otrzymywane sprawozdania.

NIK negatywnie ocenia niezwoływanie posiedzeń Zespołu w latach 2021-2023 oraz niesporządzanie i nieprzedkładanie Prezesowi Rady Ministrów części wymaganych sprawozdań.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Efektywność systemu integracji cudzoziemców

Szef UdSC, na podstawie pisma Ministra z 9 maja 2018 r., co pół roku¹¹⁴ przekazywał Ministrowi SWiA raport o napływie cudzoziemców do Polski, zawierający dane dotyczące legalizacji pobytu, ochrony międzynarodowej, azylu politycznego, ochrony czasowej, cudzoziemców znajdujących się pod opieką Szefa UdSC oraz posiadających ważne dokumenty uprawniające do pobytu na terytorium RP¹¹⁵.

Od marca 2024 r. UdSC przekazywał Informator Migracyjny zawierający dane na koniec miesiąca (lutego, marca, kwietnia, maja, października, listopada i grudnia

¹¹⁴ Dane w zestawieniu pół roku do pół roku oraz rok do roku.

¹¹⁵ 28 stycznia 2021 r. (stan na 1 stycznia 2021 r.); 26 lipca 2021 r. (stan na 1 lipca 2021 r.), 31 stycznia 2022 r. (stan na 1 stycznia 2022 r.); 27 lipca 2022 r. (stan na 1 lipca 2022 r.), 31 stycznia 2023 r. (stan na 1 stycznia 2023 r.); 25 lipca 2023 r. (stan na 1 lipca 2023 r.), 3 kwietnia 2024 r. (stan na 31 grudnia 2023 r.), 26 lipca 2024 r. (stan na 1 lipca 2024 r.) oraz 6 lutego 2025 r. (stan na 1 stycznia 2025 r.).

2024 r.), dotyczące pomocy socjalnej i medycznej dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, ochrony cudzoziemców, legalizacji pobytu, ważnych dokumentów pobytowych, cudzoziemców z Ukrainy i Białorusi. Szef UdSC wyjaśnił¹¹⁶, że *Informator Migracyjny to dokument pomocniczy o charakterze biuletynu przygotowywany przez UdSC. Opracowywany w ramach gotowości zapewnienia podstawowych danych migracyjnych. Informator aktualizowany był co miesiąc i z własnej inicjatywy przekazywany do MSWiA. Początkowo informator nie był przesyłany do MSWiA regularnie. Po otrzymaniu informacji, że dokument jest przydatny w codziennej pracy w MSWiA, od listopada 2024 r. przekazywany jest co miesiąc.*

Na podstawie tych informacji Minister posiadał wiedzę m.in. o liczbie cudzoziemców, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt stały lub czasowy oraz rezydenta długoterminowego UE, a także o liczbie cudzoziemców posiadających ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu w Polsce.

W latach 2021-2024 zezwolenie na pobyt stały, czasowy lub rezydenta długoterminowego UE uzyskało 1.264 tys. cudzoziemców, z tego: 219 tys.¹¹⁷ w 2021 r., 330 tys.¹¹⁸ w 2022 r., 368 tys.¹¹⁹ w 2023 r. i 347 tys.¹²⁰ w 2024 r.

Cudzoziemców posiadających ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu było: 457 tys.¹²¹ na początku 2021 r., 539 tys.¹²² na koniec 2021 r., 1.654 tys.¹²³ na koniec 2022 r., 1.876 tys.¹²⁴ na koniec 2023 r. i 1.975 tys.¹²⁵ na koniec 2024 r.

(akta kontroli tom III str. 257-380 i 401)

W latach 2021-2024 w MSWiA nie gromadzono informacji dotyczących procesu integracji cudzoziemców ani danych o potrzebach w zakresie preintegracji i integracji cudzoziemców.

NIK zwraca uwagę, iż dla przygotowania polityki integracyjnej cudzoziemców w powiązaniu z polityką migracyjną zasadne jest gromadzenie danych pozwalających na opracowanie takiego dokumentu.

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *z uwagi na sprawowaną przez Ministra funkcję nadzorczą nad Szefem UdSC, Minister miał wiedzę o tych działaniach Szefa UdSC, które można uznać za preintegracyjne. MSWiA wiedzę w tym zakresie*

¹¹⁶ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹⁷ 198 tys. na pobyt czasowy, 16 tys. na pobyt stały i 5 tys. rezydenta długoterminowego UE.

¹¹⁸ 302 tys. na pobyt czasowy, 20 tys. na pobyt stały i 8 tys. rezydenta długoterminowego UE.

¹¹⁹ 334 tys. na pobyt czasowy, 24 tys. na pobyt stały i 10 tys. rezydenta długoterminowego UE.

¹²⁰ 310 tys. na pobyt czasowy, 21 tys. na pobyt stały i 16 tys. rezydenta długoterminowego UE.

¹²¹ 60% stanowiły zezwolenia na pobyt czasowy, 18% na pobyt stały, 18% na pobyt lub stały pobyt obywatela UE. Ochronę międzynarodową lub krajową w RP posiadało 4,7 tys. cudzoziemców.

¹²² 75% stanowiły zezwolenia na pobyt czasowy, 20% na pobyt stały, 13% na pobyt lub stały pobyt obywatela UE. Ochronę międzynarodową lub krajową w RP posiadało 6 tys. cudzoziemców,

¹²³ 58% stanowiły zezwolenia związane z ochroną czasową, 30% na pobyt czasowy, 8% na pobyt stały, 4% na pobyt lub stały pobyt obywatela UE. Ochronę międzynarodową lub krajową w RP posiadało 10 tys. cudzoziemców.

¹²⁴ 51% stanowiły zezwolenia związane z ochroną czasową, 36% na pobyt czasowy, 6% na pobyt stały, 4% na pobyt lub stały obywatela UE, 2% na pobyt rezydentów długoterminowych UE. Ochronę międzynarodową lub krajową w RP posiadało 15 tys. cudzoziemców.

¹²⁵ 50% stanowiły zezwolenia związane z ochroną czasową, 37% na pobyt czasowy, 6% na pobyt stały, 2% na pobyt lub stały obywatela UE, 3% na pobyt rezydentów długoterminowych UE. Ochronę międzynarodową lub krajową w RP posiadało 17 tys. cudzoziemców.

pozyskiwało poprzez m.in. przyjmowanie i analizowanie sprawozdań z działalności Szefa UdSC.

(akta kontroli tom III str. 257-262 i 387-390)

W Ministerstwie nie przeprowadzano ewaluacji procesu integracji cudzoziemców, ponieważ jak wyjaśnił z up. Ministra Dyrektor DK *w okresie objętym kontrolą nie wykonywało zadań związanych z integracją cudzoziemców. Takie działania będą podejmowane dopiero w okresie 2025-2030 w związku z przyjętą Strategią migracyjną.*

W 2024 r. podmiot zewnętrzny przeprowadził ewaluację ex-post FAMI 2014-2020¹²⁶ stwierdzając w podsumowaniu m.in., że *Fundusz przyniósł zakładane efekty, osiągając rezultaty określone w Programie i przyczyniając się do zmian, jakie planowano uzyskać dzięki projektom realizowanym w jego ramach. Fundusz przyczynił się m.in. do wsparcia legalnej migracji i integracji.* Rekomendowano w szczególności: kontynuowanie wsparcia dla działań podejmowanych w obszarze legalnej migracji i integracji; utrzymanie możliwości wspierania stałych, bieżących potrzeb związanych z funkcjonowaniem powstałej infrastruktury; kontynuowanie działań rozwijających kompetencje kadry pracującej w obszarze migracji, dalsze wspieranie procesów pozwalających na sprawne przeprowadzanie legalizacji pobytu cudzoziemców w połączeniu z pomocą w integracji ze społecznościami przyjmującymi.

W 2024 r. przeprowadzona została ocena śródkresowa FAMI 2021-2027¹²⁷. We wnioskach i rekomendacjach z tej oceny stwierdzono m.in., że *FAMI został wdrożony z dużym opóźnieniem, gdyż dopiero pod koniec 2022 r., co utrudniło ocenę stopnia osiągnięcia celów.* Mimo tego wartość dodaną Funduszu oceniono bardzo wysoko, wskazując, że *w przypadku braku tego instrumentu w bieżących realiach geopolitycznych (wojna w Ukrainie, duża fala uchodźców ukraińskich w Polsce) zwłaszcza kwestia integracji cudzoziemców stanowiłaby palący problem, na którego rozwiązanie nie byłoby środków finansowych. Wdrażanie Funduszu pozwoli zmniejszyć poziom stresu wśród cudzoziemców i ułatwi im adaptację w polskich realiach, zapewniając niezbędną pomoc osobom przybywającym do Polski.*

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *MSWiA wykorzystuje wyniki ewaluacji w celach informacyjnych (przygotowanie różnego rodzaju podsumowań) oraz do komunikowania funduszy europejskich podczas wydarzeń publicznych.*

(akta kontroli tom III str. 257-262 i 387-390)

Z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że *Zespół nie analizował danych z zakresu integracji skupiając się (w 2024 r.) nad Strategią migracyjną jako dokumencie najpilniejszym. Decyzją Kierownictwa MSWiA Zespół nie spotykał się i nie prowadził prac w latach 2021-2024. Dopiero obecne Kierownictwo resortu podjęło decyzję*

¹²⁶ <https://www.gov.pl/web/dfe-mswia/ewaluacja-ex-post-funduszy-2014-2020>.

¹²⁷ Zakres ewaluacji objął działania związane z programowaniem i wdrażaniem Funduszu od początku okresu programowania do grudnia 2023 r., badaniem objęte zostały dane zarejestrowane do 31 grudnia 2023 r. i przekazane Komisji Europejskiej do 31 stycznia 2024 r. (https://copemswia.gov.pl/files/FAMI2027/ewaluacja/FAMI_2021_2027_PL_ewaluacja_midterm.pdf).

o reaktywowaniu Zespołu. W 2024 r. odbyły się trzy spotkania Zespołu poświęcone m.in. pracom nad Strategią migracyjną.

W ramach przygotowania do opracowania *Strategii migracyjnej* w okresie maj-lipiec 2024 r. Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk przeprowadził na zlecenie MSWiA badania, których jednym z obszarów tematycznych była integracja cudzoziemców. Ankiety wykorzystywane w badaniu wypełniły m.in. podmioty administracji, w tym ministerstwa, urzędy centralne, Straż Graniczna, inspektoraty pracy, urzędy wojewódzkie. Efektem prac Komitetu był Raport z Badania „*Polityka migracyjna Polski w opiniach aktorów instytucjonalnych*”, w którym jeden rozdział zatytułowano „Integracja”. Analiza obejmowała takie zagadnienia jak: kim jest osoba zintegrowana, cel działań integracyjnych, etapy integracji, kiedy rozpoczynać działania integracyjne, do kogo powinny być kierowane działania integracyjne, bariery integracji, narzędzia ułatwiające redukcję barier.

(akta kontroli tom I str. 218-247; tom III str. 257-262, 387-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister posiadał szczegółowe dane o liczbie cudzoziemców, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt stały, czasowy, rezydenta długoterminowego UE, a także o liczbie cudzoziemców posiadających ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu w Polsce. Dane te wskazywały na rosnącą liczbę potencjalnych adresatów działań w zakresie integracji cudzoziemców.

Minister na podstawie ewaluacji ex-post FAMI 2014-2020, posiadał dane o efektach projektów, w tym w zakresie wsparcia legalnej migracji i integracji.

Przeprowadzona w 2024 r. ocena śródkresowa FAMI 2021-2027 nie obejmowała stopnia realizacji wskaźników, ze względu na opóźnienie w zatwierdzeniu polskiego programu FAMI.

Minister uzyskał informacje o potrzebach w zakresie integracji przy opracowywaniu *Strategii migracyjnej*, zlecając komitetowi PAN wykonanie badań, których jednym z obszarów tematycznych była integracja cudzoziemców.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Współdziałanie Ministra SWiA jako koordynatora polityki migracyjnej z Ministrem RPiPS dla opracowania polityki integracyjnej cudzoziemców jako dokumentu komplementarnego wobec polityki migracyjnej.
2. Nadzorowanie wojewodów w zakresie koordynacji procesu integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy.

3. Organizowanie posiedzeń Zespołu w terminach wynikających z przyjętych założeń.
4. Sporządzanie i przedkładanie sprawozdań z posiedzeń Zespołu.

Uwagi NIK nie formułuje uwag

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Warszawa, 10 grudnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu dokonał:

Stanisław Jarzyna
p.o. Wicedyrektor

Najwyższa Izba Kontroli
Podkarpacka Delegatura w Rzeszowie

/podpisano elektronicznie/