



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KAP.410.002.04.2023

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/003 Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MSWiA).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister lub Minister SWiA), od 14 sierpnia 2019 r. ¹ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji warunków umożliwiających prawidłowe i skuteczne udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. 2. Realizacja działań w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy oraz ich efekty.
Okres objęty kontrolą	Od 24 lutego 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 31 sierpnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej.
Kontrolerzy	1. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/41/2023 z 15 maja 2023 r. 2. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/40/2023 z 15 maja 2023 r. 3. Katarzyna Witak-Pamięta, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/39/2023 z 15 maja 2023 r. 4. Bartosz Tajer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/63/2023 z 30 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-8)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce³ oznaczają:

- DAP – Departament Administracji Publicznej MSWiA,
- DOLiZK - Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA,
- DB – Departament Budżetu MSWiA,
- DBI – Departament Bezpieczeństwa MSWiA,
- DSMiM – Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji MSWiA,
- DFE – Departament Funduszy Europejskich MSWiA,
- DP – Departament Prawny MSWiA,
- DT – Departament Teleinformatyki MSWiA,
- BA – Biuro Administracyjne MSWiA,
- DSO – Departament Spraw Obywatelskich MSWiA,
- DKS – Departament Komunikacji Społecznej MSWiA,
- DK – Departament Kontroli MSWiA,
- BM – Biuro Ministra MSWiA,
- BKSO – Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji MSWiA,
- UdSC – Urząd do Spraw Cudzoziemców,

¹ 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).

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

³ Użyte w wystąpieniu skrótowce nazw departamentów i biur MSWiA podano zgodnie z zarządzeniem nr 17 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 1 października 2021 r. w sprawie symboli literowych używanych w korespondencji przez członków Kierownictwa i komórki organizacyjne MSWiA.

- jst – jednostki samorządu terytorialnego,
- KWRiST – Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Pełnomocnik – Pełnomocnik Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy,
- Zespół ds. obsługi Pełnomocnika – Zespół do spraw obsługi Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy – wewnętrzna komórka organizacyjna w DAP MSWiA,
- Zespół Doraźny KWRiST – Zespół Doraźny do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Międzyresortowy Zespół – Międzyresortowy Zespół do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy,
- ustawa o pomocy – ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴,
- rozporządzenie RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy⁵,
- zarządzenie PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu – zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy⁶.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie działania prowadzone w okresie objętym kontrolą przez Ministra SWiA na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister zapewnił warunki organizacyjno-kadrowe umożliwiające prawidłowe i skuteczne udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy, w tym obsługę Pełnomocnika oraz Międzyresortowego Zespołu. Realizowane przez Ministra działania miały kompleksowy charakter i wynikały z potrzeb obywateli Ukrainy, zdiagnozowanych na podstawie raportów wojewodów i służb podległych Ministrowi. Potrzeby te były na bieżąco monitorowane, w tym w zakresie przygotowania punktów recepcyjnych oraz organizowania miejsc zbiorowego zakwaterowania.

Minister SWiA, w ramach posiadanych kompetencji, nadzorował i koordynował działania mające na celu zapewnienie pomocy obywatelom Ukrainy oraz przekazywał wojewodom i jst wytyczne i interpretacje przepisów ustawy o pomocy. Współdziałał on również z jst w ramach KWRiST oraz utworzonego – na wniosek Pełnomocnika – Zespołu Doraźnego KWRiST.

Minister SWiA, w ramach upoważnień otrzymanych od Prezesa Rady Ministrów do dysponowania środkami na rachunku pomocniczym Funduszu Pomocy, na bieżąco przekazywał wojewodom wytyczne dotyczące m.in. składania zapotrzebowań i wniosków o środki z Funduszu, opracowywania planów finansowych Funduszu, zwrotu niewykorzystanych środków oraz sprawozdawczości. Ministerstwo przekazywało wojewodom środki z Funduszu Pomocy do wysokości kwot ujętych w planach poszczególnych wojewodów.

W MSWiA monitorowano stan wykorzystania przez wojewodów przekazanych środków i sporządzano sprawozdania łączne z wykonania wydatków ze środków Funduszu. Minister, zgodnie z art. 14 ust. 17 ustawy o pomocy, sporządzał kwartalne informacje o wysokości niewykorzystanych środków z Funduszu po dokonaniu weryfikacji kwot wskazanych m.in. w sprawozdaniach wojewodów i terminowo przekazywał je Prezesowi Rady Ministrów. Operacje dokonywane na rachunku pomocniczym Funduszu Pomocy były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych Ministerstwa.

NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 721.

⁶ M. P. poz. 268, ze zm.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje dla niniejszej kontroli następujące oceny: pozytywną i negatywną. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

- dokonywaniu przez Dyrektora DB oraz Zastępców Dyrektora DB, w okresie od 29 grudnia 2022 r. do 16 sierpnia 2023 r., czynności wynikających z art. 14 ust. 4a ustawy o pomocy, bez pisemnego upoważnienia Ministra SWiA;
- niezobowiązaniu przez Ministra SWiA wojewodów oraz innych podmiotów do przekazywania informacji odnośnie zrealizowanych 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 8 ustawy o pomocy oraz uzyskanych efektach tych działań. Było to nierzetelne i skutkowało tym, że Minister nie miał pełnej wiedzy o działaniach prowadzonych w ramach tego zadania;
- niezaktualizowaniu opisów stanowisk pracy dwóch pracowników Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika, co było niezgodne z § 2 ust. 2 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁸.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy i nie spowodowały obniżenia oceny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez Ministra SWiA warunków umożliwiających prawidłowe i skuteczne udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. W MSWiA zapewnione zostały warunki organizacyjno-kadrowe umożliwiające realizację zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy, w szczególności poprzez:

- skoordynowanie działań pomocowych w DAP, który jest departamentem odpowiedzialnym za współdziałanie z wojewodami i jst;
- utworzenie w DAP Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika, wewnętrznej komórki organizacyjnej zapewniającej obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika oraz Zespołu Doradczego KWRiST;
- zapewnienie przez DOLiZK obsługi administracyjnej Międzyresortowego Zespołu, przygotowanie materiałów na potrzeby Przewodniczącego Zespołu i posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, dotyczących działań podjętych w stosunku do obywateli Ukrainy oraz prowadzenie bieżącego monitoringu poprzez współpracę z wojewodami, dyrektorami wojewódzkich biur zarządzania kryzysowego i służbami podległymi MSWiA;
- realizowanie przez DB zadań dotyczących planowania, dysponowania i rozliczania środków finansowych z Funduszu Pomocy;
- zawarcie porozumienia między MSWiA a Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) oraz udzielenie przez Ministra SWiA upoważnień/pełnomocnictw Dyrektorowi DB, Zastępcom Dyrektora DB i wybranym pracownikom DB do składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych dysponenta Funduszu Pomocy i dysponowania środkami finansowymi zgromadzonymi na rachunku pomocniczym Funduszu Pomocy¹⁰. Minister SWiA nie udzielił jednak w formie pisemnej

⁸ M. P. Nr 5 poz. 61, ze zm.; dalej: zarządzenie w sprawie zasad dokonywania opisów stanowisk pracy.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ 1. Prezes Rady Ministrów udzielił Ministrowi SWiA upoważnienia z dnia 16 marca 2022 r. (sygn. DIR.ZOP.1105.18.2022.AF) na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o pomocy, do składania dyspozycji wypłaty ze środków rachunku pomocniczego Funduszu Pomocy, utworzonego zgodnie z art. 14 ust. 10 i prowadzonego w BGK na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy BGK i Ministrem SWiA.

Minister SWiA udzielił upoważnień/pełnomocnictw z dnia 17 marca 2022 r. (sygn. DB-R-311-4-4/2022) Dyrektorowi DB i jego Zastępcy, w związku z art. 14 ust. 10 ustawy o pomocy oraz na podstawie upoważnienia z dnia 16 marca 2022 r. (sygn. DIR.ZOP.1105.18.2022.AF) wydanego przez Prezesa Rady Ministrów.

2. Prezes Rady Ministrów udzielił Ministrowi SWiA upoważnienia z dnia 5 lipca 2022 r. (sygn. DIR.ZOP.1105.7.2022) na podstawie art. 14 ust. 4a ustawy o pomocy, do składania dyspozycji wypłaty

upoważnień Dyrektorowi DB oraz jego Zastępcom bezpośrednio po otrzymaniu od Prezesa Rady Ministrów upoważnienia z 29 grudnia 2022 r. (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);

- zaktualizowanie Zasad (polityki) rachunkowości Ministerstwa (obowiązujących w latach 2022 – 2023)¹¹. W ww. zasadach określone zostały konta, na których księgowane są operacje dotyczące Funduszu Pomocy, tj. konto 135 – Rachunek środków funduszy specjalnego przeznaczenia oraz 241 – Rozrachunki z tytułu środków z funduszy specjalnego przeznaczenia oraz zasady sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz pozostałych dokumentów finansowych, w tym dotyczących przekazywanych m.in. wojewodom środków z Funduszu Pomocy;
- współpracę DSMiM z Komisją Europejską (dalej: KE) m.in. w zakresie stosowania przez Polskę ochrony tymczasowej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy, warunków ich wjazdu w kontekście wytycznych KE, przygotowywanie propozycji podziału rezerwy celowej budżetu państwa na budowę, modernizację i zagospodarowanie przejść granicznych oraz podział limitów budżetowych na ten cel między województwami w zakresie wydatków majątkowych¹²;
- działania DSO w ramach prowadzenia spraw związanych z nadzorem merytorycznym nad ewidencją ludności w zakresie nadawania numeru PESEL ze statusem UKR;
- prowadzenie przez DP prac legislacyjnych m.in. nad ustawą o pomocy, jej licznymi nowelizacjami i aktami wykonawczymi;

ze środków Funduszu Pomocy, utworzonego zgodnie z art. 14 ust. 10 i prowadzonego w BGK na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy BGK i Ministrem SWiA; na rachunki innych dysponentów części budżetowych, zgodnie z ich zakresem działania, w celu finansowania poniesionych wydatków podmiotów, o których mowa w art. 12 ust. 3 oraz w art. 65 ustawy o pomocy, podczas realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, polegających na: [1] zakwaterowaniu, [2] zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego; [3] zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (...), albo do miejsc pośrednich, z których będzie realizowany dalszy transport do punktu docelowego, w którym obywatelom Ukrainy udzielana będzie opieka medyczna; [4] finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w pkt 1-3; [5] zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów; [6] wypłacie rekompensaty pieniężnej, o której mowa w art. 65 ust. 2 ustawy o pomocy.

Minister SWiA udzielił upoważnień/pełnomocnictw: z dnia 30 sierpnia 2022 r. (sygn. DB-R-311-4-4/2022(7) Zastępcy Dyrektora DB oraz z dnia 12 września 2022 r. (sygn. DB-R-311-4-7/2022) Dyrektorowi DB i jego Zastępcy w związku z art. 14 ust. 10 ustawy o pomocy oraz na podstawie upoważnień: z 16 marca 2022 r. (sygn. DIR.ZOP.1105.18.2022.AF) oraz z 5 lipca 2022 r. (sygn. DIR.ZOP.1105.7.2022) wydanych przez Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie utraciło moc upoważnienie/pełnomocnictwo z 17 marca 2022 r. (sygn. DB-R-311-4-4/2022);

Minister SWiA udzielił ponadto upoważnień/pełnomocnictw z dnia 15 grudnia 2022 r. (sygn. DB-R-311-4-11/2022) Dyrektorowi DB i Zastępcom, do wykonywania czynności w zakresie: [1] zawarcia z BGK porozumień w sprawie prowadzenia rachunków pomocniczych w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz aneksów do tych porozumień, [2] składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych dysponenta Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, [3] dysponowania środkami finansowymi zgromadzonymi na rachunkach pomocniczych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, prowadzonych w BGK, [4] udzielania dalszych upoważnień do dysponowania środkami na rachunkach pomocniczych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, prowadzonych w BGK.

¹¹ Zarządzenie nr 34 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2022 r.

¹² Do zadań DSMiM należało również: przygotowywanie materiałów na posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, posiedzenia COREPER II i innych gremiów europejskich, podczas których prezentowano stanowisko Polski w odniesieniu do udzielenia ochrony uchodźcom, zwłaszcza w początkowej fazie konfliktu, gdy trwały negocjacje związane z aktywowaniem Dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie *minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami* i przyjęciem Decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

- świadczenie przez DT usług wsparcia w zakresie wideokonferencji i posiedzeń organizowanych w ramach prac Międzyresortowego Zespołu oraz prac Pełnomocnika, a także przez BA w zakresie obsługi organizacyjno-technicznej;
- przygotowanie przez DKS, od strony graficznej, ulotki informacyjnej dla obywateli Ukrainy, opracowanie i zamieszczanie informacji na stronie internetowej MSWiA, przygotowanie komunikatów i informacji prasowych dotyczących działań podejmowanych przez MSWiA;
- prowadzenie przez BM dyżurów poza standardowymi godzinami pracy urzędu;
- koordynowanie przez BKSO zadań związanych z ustalaniem harmonogramu i liczby wolontariuszy potrzebnych w danym dniu w punkcie nadawania numeru PESEL na Stadionie Narodowym w Warszawie;
- przygotowanie i przeprowadzenie przez DFE naboru wniosków skierowanych do urzędów wojewódzkich, w celu wsparcia działań na poziomie regionalnym w obszarze przyjmowania i integracji uchodźców z Ukrainy i naboru skierowanego do UdSC ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (dalej: FAMI) 2014-2020 oraz oszacowanie potrzeb w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych ze środków FAMI oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami na lata 2021-2027 i pozyskanie środków z KE.

W okresie objętym kontrolą w realizację ww. zadań zaangażowanych było od 107 do 111 pracowników¹³.

Ponadto 120 pracowników z 19 komórek organizacyjnych MSWiA¹⁴, w charakterze wolontariuszy, brało udział w dyżurach na lotnisku Chopina, świadcząc pomoc w udzielaniu obywatelom Ukrainy informacji oraz na Stadionie Narodowym w Warszawie jako wsparcie działań związanych z nadawaniem obywatelom Ukrainy numeru PESEL. Pomagali oni pracownikom Urzędu Miasta st. Warszawy przy wypełnianiu i weryfikacji wniosków oraz wspierali ich w kontaktach z obywatelami Ukrainy. Koordynatorem wskazanych działań był Dyrektor Generalny MSWiA.

Departamenty i biura MSWiA realizowały zadania stosownie do zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁵, na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego MSWiA w sprawie zatwierdzenia wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych MSWiA oraz poleceń służbowych wydawanych ustnie przez Kierownictwo MSWiA w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy.

Regulamin organizacyjny MSWiA nie był aktualizowany po rozszerzeniu zakresu działania resortu o zadania dotyczące pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy. Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK poinformował, że przytoczone zadania nie zostały wpisane do regulaminu organizacyjnego *z uwagi na fakt, że przedmiotowa materia ma charakter tymczasowy, a nie stały*. Dyrektor Generalny MSWiA zmienił wewnętrzny regulamin organizacyjny DAP¹⁶,

¹³ W DAP od 24 lutego 2022 r. do 31 marca 2022 r. 10 osób (ośmiu pracowników oraz dyrektor i zastępca dyrektora Departamentu), natomiast po utworzeniu Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika osiem osób (pięciu pracowników oraz Dyrektor i dwóch jego zastępców); w DOLiZK trzy osoby; w DB sześć osób (pięciu pracowników i zastępca dyrektora Departamentu); w DSMiM 45 pracowników; w DFE trzech pracowników; w DP czterech pracowników; w DT dziewięciu pracowników; w BA 12 pracowników; w DSO dziewięciu pracowników w 2022 r. i siedmiu w 2023 r.; w DKS nie określono liczby pracowników komórki zaangażowanych w działania związane z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy, z uwagi na realizację zadań na podstawie bieżących poleceń służbowych; w BM dziewięć osób; w BKSO jedna osoba.

¹⁴ DAP, DBI, DB, DFE, DK, Departament Obywatelstwa i Repatriacji, DOLiZK, Departament Porządku Publicznego, DP, DSMiM, DSO, DT, Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Departament Zdrowia, Departament Zezwoleń i Koncesji, BA, Biuro Finansowe, BKSO oraz BM.

¹⁵ Dz. Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.; ostatnia zmiana dokonana została zarządzeniem nr 5 Ministra SWiA z dnia 22 marca 2023 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 9).

¹⁶ Zarządzenie Nr 20 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 1 czerwca 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zarządzenie weszło w życie z dniem 16 maja 2022 r.

tworząc nową wewnętrzną komórkę organizacyjną – Zespół ds. obsługi Pełnomocnika i określając jej zakres działania¹⁷.

Zespół miał w szczególności:

- zapewnić obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika oraz Zespołu Doradczego KWRiST,
- przygotowywać na potrzeby Pełnomocnika projekty analiz, ocen i wniosków związanych z zakresem jego zadań, a także projekt rocznego sprawozdania z działalności Pełnomocnika, w celu przedstawienia ich Radzie Ministrów,
- koordynować gromadzenie informacji i dokumentów niezbędnych do realizacji zadań Pełnomocnika, przekazanych mu przez inne organy, współpracować z organami administracji rządowej, organami jst i organizacjami pozarządowymi w celu właściwego wykonywania powierzonych Pełnomocnikowi zadań,
- przygotowywać projekty dokumentów rządowych wynikających z zakresu działania Pełnomocnika, w celu ich przedłożenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów,
- przygotowywać odpowiedzi na wnioski, interpelacje poselskie, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, itp. w zakresie obywateli Ukrainy,
- przygotowywać projekty wystąpień Pełnomocnika,
- przygotowywać i aktualizować informacje dotyczące działań Pełnomocnika przekazywane do zamieszczenia w serwisach internetowych Ministerstwa oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa.

Dyrektor Generalny wydał ponadto zarządzenie¹⁸, które umożliwiło bardziej elastyczną organizację czasu pracy w MSWiA w okresie konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy.

Pracownicy MSWiA, co do zasady, nie wykonywali przypisanych im obowiązków służbowych w ramach godzin nadliczbowych. W przypadku konieczności uczestnictwa przez kierownictwo wraz z naczelnikami oraz pracownikami w spotkaniach organizowanych poza zwyczajowymi godzinami pracy urzędu, pracownicy mieli możliwość odbioru godzin nadliczbowych.

W celu zapewnienia skuteczności zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy zwiększono zatrudnienie w MSWiA o sześć osób. W DAP zatrudniono osobę na stanowisku zastępcy dyrektora i cztery osoby w Zespole ds. obsługi Pełnomocnika. W DOLiZK od lipca 2022 r. zatrudniono jedną osobę na podstawie umowy na zastępstwo.

W okresie objętym kontrolą na realizację zadań związanych z zapewnieniem obsługi Pełnomocnika oraz Międzyresortowego Zespołu zawarto trzy umowy-zlecenia (dwie w 2022 r. i jedną w 2023 r. – do 30 kwietnia). Ponadto w 2022 r. zawarto jedną umowę o dzieło, której przedmiotem było wykonanie projektu graficznego raportu *Działania Rządu RP na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną* w języku polskim i angielskim.

(akta kontroli str. 9-361, CD_1, CD_2, 392-603, CD_3, CD_4, 705-750, 1201-1288, 1516-1518, 1578-1609, CD_8, 1726-1744, CD_7, 1862-1971, 2308-2331, 2238-2359, 2364)

Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK, wyjaśnił, że w opinii *Ministerstwa konieczność wykonywania dodatkowych zadań związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy nie miała wpływu na realizację pozostałych zadań. W niektórych przypadkach mogło to spowodować ewentualne wydłużenie terminu realizacji zadań. Nie dotyczyło to jednak zadań, których termin realizacji wyznaczony jest przez przepisy prawa z uwagi na to, że realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy powierzano pracownikom, którzy co do zasady nie zajmują się prowadzeniem indywidualnych postępowań administracyjnych.* Wskazał jednak, że dodatkowe obowiązki najbardziej obciążły DAP i wpłynęły na jego działalność, natomiast w pozostałych komórkach Ministerstwa realizacja zadań na rzecz

¹⁷ Wewnętrzny regulamin organizacyjny DAP: § 1 pkt 8a, § 9a, § 12 ust. 3a.

¹⁸ Zarządzenie nr 9 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie systemów i rozkładów czasu pracy pracowników realizujących zadania dotyczące przedsięwzięć związanych z funkcjonowaniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sytuacji trwającego konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy.

pomocy obywatelom Ukrainy nie rzutowała na pracę tych komórek, w których podstawowe zadania były realizowane na bieżąco.

(akta kontroli str. 747)

Prezes Rady Ministrów z dniem 1 kwietnia 2022 r. powołał Sekretarza Stanu w MSWiA Pawła Szefernakera na stanowisko Pełnomocnika. W ramach swoich obowiązków służbowych Sekretarza Stanu w MSWiA wykonywał zadania związane z nadzorem nad wojewodami, w tym także zadania przekazane Ministrowi SWiA upoważnieniem przez Prezesa Rady Ministrów oraz ze współpracą z jst w ramach KWRiST. Sekretarz Stanu Paweł Szefernaker był jednocześnie Pełnomocnikiem Rządu do spraw współpracy z samorządem terytorialnym, współprzewodniczącym KWRiST, współprzewodniczącym Zespołu Doraźnego KWRiST oraz zastępującym przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu. Sekretarz Stanu w ramach przypisanych mu obowiązków zapewnił właściwy nadzór nad realizacją przez wojewodów zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy.

W związku ze znacznym obciążeniem zadaniami Sekretarza Stanu Pawła Szefernakera, Minister SWiA zdecydował o ograniczeniu zakresu nadzorowanych przez niego komórek organizacyjnych tylko do DAP¹⁹ (w ramach, którego funkcjonuje Zespół ds. obsługi Pełnomocnika).

(akta kontroli str. 20-27, CD_1, 379-391, 742-743, 2545-2546)

1.2. W celu zapewnienia obsługi Pełnomocnika, o której mowa w § 6 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców, utworzono Zespół ds. obsługi Pełnomocnika, który w dniu zakończenia czynności kontrolnych²⁰ liczył pięciu pracowników. Trzej członkowie Zespołu (główny specjalista i eksperci) mieli zawarte (w opisie stanowiska pracy lub w zakresach czynności pracownika) zadania dotyczące m.in. obsługi merytorycznej Pełnomocnika, sporządzania analiz, ocen i wniosków związanych z zakresem jego zadań dotyczących uchodźców wojennych z Ukrainy oraz współpracy z przedstawicielami administracji publicznej i organizacji pozarządowych w zakresie uchodźców wojennych z Ukrainy. Dwóm pracownikom, pracującym w Zespole ds. obsługi Pełnomocnika, formalnie nie przypisano tych zadań, mimo ich wykonywania (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Pracę Zespołu nadzorował zatrudniony w tym celu Zastępca Dyrektora DAP, któremu w opisie stanowiska pracy przyporządkowano bezpośredni nadzór nad zapewnieniem obsługi Pełnomocnika oraz Zespołu Doraźnego KWRiST.

W zakresie współpracy z jst Pełnomocnik był obsługiwany również przez funkcjonujący w DAP Sekretariat KWRiST.

MSWiA zapewniało obsługę legislacyjną, organizacyjno-prawną, kancelaryjno-biurową Pełnomocnika. Departamentami zaangażowanymi w pomoc obywatelom Ukrainy w MSWiA, oprócz DAP, były: DOLiZK, DSMIM, DKS, BM, DB, DSO, DBI, DFE i DP. W ramach tej obsługi sporządzano: projekty aktów prawnych, sprawozdania graniczne, raporty dotyczące zbiorowego zakwaterowania, odpowiedzi na interpelacje poselskie, raport roczny i półroczny pt. *Działania Rządu na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną*²¹, przygotowywano materiały na konferencje, notatki z wideokonferencji, odpowiedzi na pytania dziennikarskie, odpowiedzi na korespondencję kierowaną do osób fizycznych i prawnych, odpowiedzi na pisma w trybie informacji publicznej, pisma do urzędów wojewódzkich oraz ministerstw i urzędów centralnych. Obsługę techniczną zapewniało DBI oraz DT.

Na działania Pełnomocnika zapewniono środki finansowe w ramach dysponenta III stopnia – Ministerstwa (część 17, dział 750, rozdz. 75001).

(akta kontroli str. 20-27, CD_1, 153-157, 362-378, 742-750, 1513-1515, 1581, 1600, 1705-1722, 1862-1863, 1869-1872, 2345-2355, 2360-2363)

¹⁹ § 1 pkt 1a, tiret drugi decyzji nr 26 Ministra SWiA zmieniającej decyzję w sprawie zakresu czynności sekretarza i podsekretarza stanu w MSWiA oraz Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 21 lipca 2022 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 47).

²⁰ 31 sierpnia 2023 r.

²¹ Raport półroczny za okres od 24 lutego 2022 r. do 24 sierpnia 2022 r. i roczny za okres od 24 lutego 2022 r. do 23 lutego 2023 r.

1.3. Obsługę Międzyresortowego Zespołu, o której mowa w § 8 ust. 1 zarządzenia PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu, zapewniał DOLiZK. Polegała ona na obsłudze organizacyjno-technicznej i merytorycznej zwoływanych posiedzeń, które odbywały się w trybach: stacjonarnym, wideokonferencji oraz hybrydowym. Dodatkowo pracownicy zapewniający obsługę Międzyresortowego Zespołu zostali doposażeni w sprzęt teleinformatyczny (komputery przenośne i telefony komórkowe).

Na potrzeby Międzyresortowego Zespołu oraz posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, od 28 lutego 2022 r. DOLiZK przygotowywał, na podstawie raportów wojewodów i służb podległych Ministrowi SWiA, materiały zawierające informacje odnośnie działań podjętych w stosunku do obywateli Ukrainy, m.in. w zakresie ich dyslokacji, zakwaterowania czy funkcjonowania punktów recepcyjnych. Na dzień zakończenia kontroli niniejsze informacje aktualizowane były raz w tygodniu.

MSWiA zapewniło sale konferencyjne na posiedzenia Międzyresortowego Zespołu wraz z obsługą techniczną. Stosownie do § 8 ust. 2 zarządzenia PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu, wydatki związane z obsługą organizacyjną, techniczną i biurową Zespołu były pokrywane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Środki te nie były wyodrębnione.

(akta kontroli str. 456-550, 1511-1512, 1723-1725)

1.4. Minister SWiA od początku eskalacji konfliktu na Ukrainie koordynował w zakresie posiadanych kompetencji, działania mające na celu zapewnienie pomocy obywatelom tego kraju, również na wypadek ewentualnego zwiększonego napływu uchodźców. Minister ściśle współpracował z wojewodami, UdSC, Komendą Główną Straży Granicznej i innymi służbami podległymi MSWiA. Szczegółowa ocena bieżącej sytuacji, dokonywana przez Ministra, miała na celu zachowanie spójności realizowanych zadań, w tym m.in. przygotowywanie punktów recepcyjnych, miejsc zbiorowego zakwaterowania oraz dyslokacji cudzoziemców, a także stały przepływ informacji między wszystkimi podmiotami biorącymi udział w ww. działaniach na terenie całego kraju. Zagadnienia te były omawiane podczas wideokonferencji z wojewodami i spotkań ze stroną samorządową.

W Ministerstwie prowadzono stały monitoring potrzeb w ramach wykonywania zadań na rzecz obywateli Ukrainy. Zdiagnozowane potrzeby dotyczyły przede wszystkim przygotowania punktów recepcyjnych na terenie każdego województwa oraz organizacji miejsc zbiorowego zakwaterowania dla uchodźców wojennych. Pomocne w tym zakresie okazało się cykliczne raportowanie przez wojewodów oraz spotkania Międzyresortowego Zespołu. Pozyskane informacje wykorzystywane były przy prowadzeniu monitoringu przepływu uchodźców z Ukrainy na terenie kraju oraz podejmowaniu decyzji co do dalszych działań, w tym w szczególności w zakresie ich zakwaterowania oraz zapewnienia transportu.

Ponadto, na polecenie Pełnomocnika, Zespół ds. obsługi Pełnomocnika opracował ankietę, która miała na celu zdiagnozowanie potrzeb obywateli Ukrainy, ich obecnej sytuacji rodzinnej i materialnej, a także planów na przyszłość. Ankieta została przeprowadzona w dniach 12-31 sierpnia 2022 r., a jej wyniki pomogły zaplanować odpowiednie formy pomocy obywatelom Ukrainy i wzięto je pod uwagę przy nowelizacji ustawy o pomocy.

W MSWiA na bieżąco korzystano również z wyników prac i ustaleń Międzyresortowego Zespołu przede wszystkim w celu monitorowania sytuacji w zakresie przepływu cudzoziemców oraz podejmowania dalszych działań systemowych. Działania te związane były również z prowadzeniem stałej koordynacji w zakresie dyslokacji uchodźców z Ukrainy przy pomocy środków transportu Polskich Kolei Państwowych i Państwowej Straży Pożarnej.

(akta kontroli str. 459-460, 499-550, 2545-2632)

W celu zwiększenia skuteczności działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy:

- decyzją Kierownictwa MSWiA 25 lutego 2022 r. wystosowano e-mail do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego na terenie kraju z prośbą o rozpoczęcie raportowania w zakresie działań podjętych na terenie województwa w odniesieniu do cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską wraz z wytycznymi odnoszącymi się do treści tworzonych raportów w zakresie liczby cudzoziemców przyjętych na terenie województwa, liczby osób korzystających ze zorganizowanego zakwaterowania, liczby

obiektów uruchomionych w ramach zorganizowanego zakwaterowania, danych na temat zorganizowanego transportu, informacji na temat uruchomienia infolinii dedykowanej dla cudzoziemców wraz z cyklem przesyłania raportów (dwa razy na dobę)²²;

- wysłano e-maile do służb (Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Policja) o regularne raportowanie w celu ciągłego monitorowania przez MSWiA zadań wykonywanych przez ww. podmioty²³;
- monitorowano zadania wojewodów w zakresie pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy, a także zobowiązano wojewodów do raportowania o realizowanych zadaniach – DOLiZK wysyłał e-maile do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego na terenie kraju – z prośbą o:
 - oszacowanie kosztów związanych z zapewnieniem opieki na terenie województwa uchodźcom z Ukrainy, raportowanie wg załączonego pliku *Wzór raportów: raport 1 – Zakwaterowanie i Raport 2 – Punkty recepcyjne*, informację nt. infolinii dla cudzoziemców w województwie oraz wskazanie o zmianie dotychczasowego cyklu raportowania (raz na dobę) – 27 lutego 2022 r.;
 - przesłanie informacji nt. zakwaterowania cudzoziemców napływających z Ukrainy na terenie województwa, z podziałem na zakwaterowanie w obiektach zorganizowanych przez wojewodę i z inicjatywy samorządowej (2 marca 2022 r.);
 - przeanalizowanie rozbieżności danych przekazywanych do MSWiA oraz zamieszczanych w aplikacji RECEPCJA²⁴ oraz o zmianie dotychczasowego cyklu raportowania (raz w tygodniu) – 12 września 2022 r.;
 - podanie dotychczas podjętych działań pomocowych, potrzeby ponownego uruchomienia punktów recepcyjnych, których funkcjonowanie zostało zawieszona; wskazanie, które z obecnie funkcjonujących miejsc zbiorowego zakwaterowania uchodźców oraz podanych rezerwowych miejsc zakwaterowania, będą pełniły tę funkcję również w okresie zimowym oraz o uzupełnieniu wykazu miejsc rezerwowych – w związku z przygotowaniem MSWiA do objęcia opieką obywateli Ukrainy w sezonie zimowym (8 listopada 2022 r.);
 - informację nt. możliwości zwiększenia liczby miejsc zakwaterowania w obiektach uruchomionych, możliwości maksymalnego zwiększenia rezerwy kwaterunkowej, zdefiniowania obiektów zapasowych, w których istnieje możliwość utworzenia miejsc noclegowych, posiadanych ale niewykorzystanych zasobów pozyskanych

²² W przypadku województw: lubelskiego i podkarpackiego raportowanie obejmowało liczbę cudzoziemców objętych opieką w punktach recepcyjnych, uśredniony czas jaki cudzoziemcy spędzają w tych punktach, liczbę wykonanych transportów zbiorowych, kierunek dyslokacji cudzoziemców (województwo), incydenty z udziałem cudzoziemców, utrudnienia w realizacji zadań.

²³ Wysłano e-maile do: Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w sprawie przekazania informacji nt. zaangażowania Państwowej Straży Pożarnej/Ochotniczych Straży Pożarnych w działania podejmowane wobec cudzoziemców przekraczających granicę z Ukrainą i codziennego raportowania na ten temat (26 lutego 2022 r.), Komendy Głównej Straży Granicznej w sprawie codziennego raportowania na temat liczby osób, które przekroczyły granicę z Ukrainą, z podziałem na punkty graniczne (27 lutego 2022 r.) oraz przygotowania kompleksowej informacji nt. działań podjętych w związku z kryzysem uchodźczym przez Straż Graniczną od początku wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie, w szczególności prowadzenia działań zabezpieczających i wspierających na terenie kraju oraz udziału w transporcie i ekspedycji sprzętu na granicę z Ukrainą i pomocy humanitarnej (7 marca 2022 r.), Komendy Głównej Policji o przygotowanie kompleksowej informacji nt. działań podjętych w związku z kryzysem uchodźczym przez Policję od początku wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie, w szczególności prowadzenia działań zabezpieczających i wspierających na terenie kraju oraz udziału w transporcie i ekspedycji sprzętu na granicę z Ukrainą i pomocy humanitarnej (7 marca 2022 r.).

²⁴ Aplikacja RECEPCJA – rozwiązanie teleinformatyczne, które pomaga w zbieraniu informacji na temat lokalizacji i ilości miejsc noclegowych udostępnianych na potrzeby obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainy w związku z prowadzonymi tam działaniami wojennymi. Wersja 1.0 została uruchomiona w ramach własnych możliwości techniczno-informatycznych wojewody podkarpackiego w lutym/marcu 2022 r. i udostępniona pozostałym urządzeniom wojewódzkim. Na przełomie czerwca i lipca 2022 r. testowo została wprowadzona wersja 2.0., którą Operator Chmury Krajowej sp. z o. o., w ramach współpracy z KPRM oraz ministrem właściwym do spraw informatyzacji, udostępnił nieodpłatnie MSWiA.

- z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (zestawów łóżkowych) oraz potrzeb w tym zakresie na załączonych wzorach zestawień (5 grudnia 2022 r.);
 - przekazanie informacji o możliwości (lub jej braku) w zakresie magazynowania, zapotrzebowania na doposażenie miejsc zbiorowego zakwaterowania i żywienia obywateli Ukrainy (14 grudnia 2022 r.);
 - podczas posiedzeń Międzyresortowego Zespołu omawiana była bieżąca sytuacja związana z realizacją przez wojewodów zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy i wynikające z niej konieczne działania;
 - stosownie do decyzji Kierownictwa MSWiA oraz rozwoju sytuacji dotyczącej pomocy obywatelom Ukrainy, w zależności od potrzeb, wdrażane były zmiany. Powyższe miało charakter kompleksowy, jednakże odnosiło się głównie do częstotliwości wykonywania przypisanych czynności oraz przygotowywania dodatkowych informacji w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy (np. przygotowanie miejsc zakwaterowania na sezon zimowy lub zwiększenie rezerwy kwaterunkowej dla potrzebujących);
 - przekazywano na bieżąco wytyczne i zalecenia oraz analizowano rozwiązania dotyczące udzielania pomocy w czasie wideokonferencji.
- (akta kontroli str. 457-458, 552-603, CD_4, 3440-3441)

W trakcie prac nad projektem ustawy o pomocy, MSWiA skierowało do Ministra Cyfryzacji – KPRM (dalej: MC-KPRM), Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS), Ministerstwa Zdrowia (dalej: MZ) oraz Ministerstwa Edukacji i Nauki (dalej: MEiN) pisma²⁵ z prośbą o przygotowanie w obszarze właściwości ww. resortów, przewodnika dla samorządów, dotyczącego stosowania regulacji ustawy o pomocy w praktyce, przy uwzględnieniu ostatecznego brzmienia przepisów ustawy. Informacje takie zostały opracowane i przekazane przez wszystkich adresatów do wiadomości MSWiA²⁶. Ponadto MSWiA zwróciło się do ww. resortów o zapewnienie samorządom wsparcia eksperckiego na poziomie rządowym. Tego rodzaju wsparcie, resorty miały organizować, w zakresie swojej właściwości merytorycznej.

Działania Ministra SWiA na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa związane były również z nadawaniem numeru PESEL ze statusem UKR na podstawie ustawy o pomocy. W związku z wykonywaniem przez gminy zadania, o którym mowa w art. 4 ww. ustawy, tj. nadawania numeru PESEL, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności²⁷, MSWiA prowadziło nadzór nad realizacją tego zadania. Jak wyjaśnił Dyrektor DK z upoważnienia Ministra, nadzór ten wynikał z zawartego w art. 4 ust. 21 ustawy o pomocy odesłania do stosowania przepisów ustawy o ewidencji ludności. W związku z powyższym DSO, w ramach zadań wynikających z § 24 pkt 1 lit. a i b regulaminu organizacyjnego MSWiA, kierował do dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich i równorzędnych w urzędach wojewódzkich pisma dotyczące stosowania art. 4 ustawy o pomocy, w którym poza kwestiami związanymi z nadawaniem numeru PESEL obywatelom Ukrainy, uregulowane zostały również kwestie dotyczące zarządzania w rejestrze PESEL statusem UKR (jego utratą, przywróceniem, ponownym nadaniem). Pisma obejmowały również sprawy z zakresu rejestracji stanu cywilnego w związku z problemami praktycznymi związanymi z rejestracją urodzeń dzieci obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku działań wojennych prowadzonych na terytorium Ukrainy²⁸.

²⁵ Pismo Podsekretarza Stanu w MSWiA Bartosza Grodeckiego, znak DAP-WSUST-0748-14/2022 z 11 marca 2022 r.

²⁶ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Systemami KPRM, znak: DZS.606.1.2022(2) z 14 marca 2022 r.; pismo Sekretarza Stanu w MRiPS Stanisława Szweida, znak BM-I.070.30.2022.AN z 14 marca 2022 r. oraz e-mail Zastępcy Dyrektora Biura Ministra RiPS z 15 marca 2022 r.; pismo z up. Ministra Zdrowia Sekretarza Stanu Waldemara Kraski z 15 marca 2022 r.; pismo Sekretarza Stanu w MEiN Dariusza Piontkowskiego, znak DWM-WOPG.473.100.2022.BP z 25 marca 2022 r.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1191, ze zm.

²⁸ Pisma DSO znak: DSO-WEL-6120-2/2022 z 2 marca 2022 r., DSO-WEL-6120-2/2022 z 4 marca 2022 r., DSO-WEL-0370-14-5/2022 z 16 marca 2022 r., DSO-WEL-0370-14-5/2022 z 18 marca 2022 r., DSO-WEL-6120-6-7/2022 z 29 kwietnia 2022 r., DSO-WEL-6120-2-84/2022 z 10 października 2022 r., DSO-WEL-6120-

Ważnym obszarem, szczególnie w początkowym okresie, była współpraca MSWiA z MC-KPRM w zakresie materiałów informacyjnych związanych z nadawaniem numeru PESEL obywatelom Ukrainy, zamieszczanymi na platformie szkoleniowej dostępnej pod adresem szkolenia.obywatel.gov.pl (*Pytania i odpowiedzi (QA), Proces rejestracji obywatela Ukrainy o statusie cudzoziemca „UKR” – Instrukcja użytkownika*) oraz udział w webinarach organizowanych dla pracowników wszystkich organów gmin i organów wojewódzkich (w dniach 11-15 marca 2022 r.) i udział w dyżurze eksperckim w zakresie wsparcia urzędów gmin. Pracownicy DSO zaangażowani byli również w obsługę infolinii uruchomionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, przyjmującej zgłoszenia telefoniczne od pracowników organów gmin realizujących wnioski o nadanie numeru PESEL dla obywateli Ukrainy.

Doświadczenia ze stosowania ustawy o pomocy powodowały potrzebę kolejnych jej nowelizacji, na co wskazywali wojewodowie, inne organy administracji rządowej, jst i organizacje pozarządowe. Zmiany ustawy były spowodowane także sygnałami od obywateli Ukrainy, związanymi z ich potrzebami oraz planami na przyszłość. Pracownicy DAP i DP byli zaangażowani w prace legislacyjne polegające na doprecyzowaniu niektórych przepisów, zmianie części przyjętych rozwiązań, a także uzupełnieniu ustawy o nowe regulacje²⁹.

(akta kontroli str. 705-741, 751-799, 1726-1744, CD_7, 2396-2401, 2408-2526)

1.5. Wytyczne przekazywane przez MSWiA wojewodom w zakresie realizacji zadań na rzecz obywateli Ukrainy, dotyczyły m.in. organizacji punktów recepcyjnych, punktów informacyjnych oraz miejsc zbiorowego zakwaterowania na terenie województw oraz sposobu raportowania, począwszy od 25 lutego 2022 r. Raportowanie dotyczyło również służb podległych MSWiA: Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Policji. Ponadto:

- przekazano wojewodom:
 - wytyczne w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁰;
 - interpretację zmian wprowadzonych w ustawie o pomocy w zakresie przyznania świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o pomocy³¹;
 - rekomendacje DAP³², dotyczące stosowania przepisów związanych ze zwolnieniem z partycypacji w kosztach pomocy obywatela Ukrainy oraz przykładowe ankiety w języku polskim i ukraińskim³³;

6-93/2022 z 8 listopada 2022 r., DSO-WEL.6110.12.2023 z 17 marca 2023 r. i DSO-WEL.6110.27.2023 z 17 maja 2023 r.

²⁹ Ostatnia nowelizacja ustawy o pomocy została spowodowana przedłużeniem przez KE obowiązywania do 4 marca 2024 r. (z możliwością przedłużenia do marca 2025 r.) Decyzji Wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U UE L z 04.03.2022 r. 71, s. 1). Konieczne stało się wydłużenie do 4 marca 2024 r. w ustawie o pomocy, terminów dotyczących m.in. Funduszu Pomocy, ważności wiz i innych dokumentów, funkcjonowania obiektów zbiorowego zakwaterowania obywateli Ukrainy, zawieszenia biegu terminów przedawnienia. W projekcie zaproponowano możliwość ubiegania się o zgodę na pobyt dla rodzin występujących o udzielenie zezwolenia na pobyt i pracę w trybie art. 42 ust. 13 ustawy o pomocy. Prace legislacyjne w Parlamencie nad projektem ustawy przedłużającym okres legalnego pobytu obywateli Ukrainy na terenie Polski do 4 marca 2024 r., a dla dzieci uczących się w Polsce (oraz ich rodziców i opiekunów) do końca roku szkolnego, zostały zakończone – Senat 11 maja 2023 r. przyjął ww. projekt bez uwag, a Prezydent RP podpisał ww. ustawę 29 maja 2023 r.

³⁰ Wytyczne Ministra SWiA w zakresie zorganizowania i koordynacji współpracy Wojewody z organizacjami pozarządowymi z 24 marca 2022 r. Wytyczne te zostały również przesłane przez DAP do KPRM e-mailem z 26 kwietnia 2022 r. w celu przekazania uczestnikom spotkania Zespołu doradczego ds. pomocy uchodźcom z Ukrainy Rady Działalności Pożytku Publicznego.

³¹ Zagadnienia związane z przyznawaniem świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy – pytania i odpowiedzi według stanu prawnego, który został ukształtowany przez zmiany ustawy o pomocy z dnia 8 kwietnia 2022 r. (Dz. U. poz. 830) i z dnia 27 kwietnia 2022 r. (Dz. U. poz. 930), załączniki do pism znak: DAP-WSUST-0770-29/2022, odpowiednio z 15 i 21 kwietnia 2022 r. oraz z 19 maja 2022 r.

³² Rekomendacje Departamentu Administracji Publicznej MSWiA dotyczące zastosowania przepisów związanych ze zwolnieniem z partycypacji w kosztach pomocy obywatela Ukrainy (z 20 lutego 2023 r.).

³³ Ankieta kwalifikacyjna obywatela Ukrainy do zwolnienia z partycypacji w kosztach pomocy zgodnie z przepisami art. 12 ust. 17a ustawy o pomocy (z 21 lutego 2023 r.).

- skierowano do dyrektorów wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich pismo³⁴ z interpretacją art. 13 ust. 1 ustawy o pomocy w zakresie warunków, jakie muszą być spełnione by otrzymać świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz rekomendacjami dotyczącymi korzystania przez jst z wdrożonej funkcjonalności w aplikacji *Źródło* pozwalającej urzędnikom w sposób pewny zweryfikować możliwość przywrócenia statusu UKR przy użyciu narzędzi elektronicznych;
- kierownictwo MSWiA na naradach z wojewodami, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy, ustaliło średnią stawkę za zakwaterowanie i wyżywienie w województwie za osobodzień na poziomie 70,00 zł, dopuszczając jednocześnie możliwość zwiększenia tej stawki w obiektach, zapewniających wsparcie uchodźcom ze szczególnymi potrzebami, np. osobom z niepełnosprawnościami i dzieciom w pieczy zastępczej. Wojewodowie, na podstawie wytycznych od MSWiA podejmowali decyzje o zwiększeniu stawki samodzielnie, a każda taka zmiana musiała być poprzedzona indywidualną analizą sytuacji konkretnego podmiotu i brać pod uwagę uwarunkowania regionalne;
- Minister SWiA, w zakresie swojego upoważnienia, przekazywał wojewodom, podległym służbom oraz dysponentom innych części budżetowych realizującym zadania finansowane ze środków Funduszu Pomocy wytyczne i zasady określające sposób postępowania ze środkami Funduszu. Wytyczne i zasady przekazywane były na bieżąco od dnia wejścia w życie ustawy o pomocy. Dotyczyły one całości problematyki związanej z Funduszem Pomocy, tj. otwarcia rachunków bankowych do obsługi środków Funduszu, planowania, zapotrzebowania na środki, sprawozdawczości i księgowości³⁵.

Wytyczne i polecenia przekazywane w formie ustnej w trakcie wideokonferencji obejmowały ogół obszarów określonych w ustawie o pomocy. Mogli się również z nimi zapoznać członkowie kierownictw ministerstw i urzędów centralnych, uczestniczący w danej wideokonferencji.

MSWiA kierowało do dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich i równorzędnych w urzędach wojewódzkich pisma³⁶ dotyczące zasad finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez gminy w obszarze nadawania numeru PESEL obywatelom Ukrainy. Wskazano w nich czasochłonność i sposób obliczania kosztu zadania dotyczącego nadania numeru PESEL na wniosek w związku z konfliktem na Ukrainie oraz wykonania zdjęcia osobie ubiegającej się o nadanie numeru PESEL (art. 4 i 5 ustawy o pomocy). Zasady te przyjęto w celu zapewnienia standaryzacji w skali kraju kosztów ww. zadań. Zasady przyjęte dla tych zadań były analogiczne jak dla zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich. Zasady te (przy udziale DB, odpowiedzialnego za wypłatę środków

³⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora DAP, znak: DAP-ZdsPRdsUWU.720.24.2023.EG z 16 maja 2023 r.

³⁵ Pisma: Dyrektora DB, znak: DB-R-322-13-1/2022 z 15 marca 2022 r. do dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich; z up. Ministra SWiA Dyrektora DB, znak: DB-B-311-24-4/2022 z 18 marca 2022 r. do wojewodów; z up. Ministra SWiA Dyrektora DB, znak: DB-B-311-24-4/2022 z 25 marca 2022 r. do dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich; e-mail Naczelnika Wydziału Budżetu DB z 30 marca 2022 r. do wydziałów finansowych urzędów wojewódzkich; Dyrektora DB, znak DB-R-322-13-3/2022(49) z 7 kwietnia 2022 r. do dyrektorów wydziałów finansów i budżetu urzędów wojewódzkich; z up. Ministra SWiA Zastępcy Dyrektora DB, znak DB-B-311-24-14/2022(1) z 16 maja 2022 r. do wojewodów oraz komendantów głównych: Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej; z up. Ministra SWiA Dyrektora DB, znak: DB-B-311-24-24/2022(1) z 18 lipca 2022 r. do wojewodów; z up. Ministra SWiA Dyrektora DB, znak: DB-B-311-24-24/2022(2) z 19 lipca 2022 r. do wojewodów; Zastępcy Dyrektora DB, znak: DB-R-322-13-22/2022(1) z 27 lipca 2022 r. do dyrektorów biur finansów KGP, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej i Komendy Głównej Straży Granicznej; Zastępcy Dyrektora DB, znak DB-R-322-13-23/2022(1) z 9 sierpnia 2022 r. do Dyrektora Biura Finansów KGSG; Dyrektora DB, znak: DB-R-322-13-13/2022(147) z 29 sierpnia 2022 r. do dyrektorów wydziałów finansów i budżetu urzędów wojewódzkich; Sekretarza Stanu w MSWiA Pawła Szefernakera, znak: DB-R-322-13-9/2022(9) z 13 października 2022 r. do wojewodów (do wiadomości ministrów: Finansów, RiPS, Zdrowia, EiN, Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Klimatu i Środowiska oraz Zastępcy Szefa KPRM i Prezesa ZUS); Sekretarza Stanu w MSWiA Pawła Szefernakera, znak: DB-R-322-13-37/2022(3) z 22 grudnia 2022 r. do wojewodów; Sekretarza Stanu w MSWiA Pawła Szefernakera, znak: DB-R-313-19.1/2023 z 14 marca 2023 r. do wojewodów.

³⁶ Pisma DSO znak: DSO-WP-0370-6-5/2022(8) z 25 marca 2022 r., DSO-WP-0370-6-5/2022(18) z 13 czerwca 2022 r. i DSO-WP-0370-6-5/2022(78) z 31 stycznia 2023 r.

pieniężnych z Funduszu Pomocy, w zakresie zadań koordynowanych przez Ministra SWiA) ustalane były we współpracy z MC-KPRM i podlegały aktualizacjom w związku ze zmianami wprowadzanymi w ustawie o pomocy. MSWiA udzielało również licznych wyjaśnień indywidualnych bezpośrednio wojewodom i organom gmin.

MSWiA przekazało wojewodom do wykorzystania służbowego stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przyjęte ze względu na pojawiające się wątpliwości jest dotyczące klasyfikacji środków wpłaconych przez obywateli Ukrainy w ramach partycypowania w kosztach zakwaterowania i całodziennego wyżywienia zbiorowego³⁷.

Kwestie dotyczące działań w obszarze pomocy obywatelom Ukrainy były omawiane na bieżąco podczas spotkań Międzyresortowego Zespołu.

(akta kontroli str. 392-445, 457-463, 581-603, CD_1, 705-741, 800-801, 1201-1288, 1972-1977, 2030-2146, 2332-2337, 2396-2401, 2527-2539)

W MSWiA nie prowadzono statystyk dotyczących liczby wydanych poleceń przez wojewodów. Były to zarówno polecenia *sensu stricto*, zmiany poleceń albo ich odwołania. Ich zakres był różnorodny np. prowadzenie punktów recepcyjnych, zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia, zorganizowanie transportu sanitarnego, utworzenie punktów medycznych, zorganizowanie transportu dla obywateli Ukrainy.

Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK wyjaśnił, że *z uwagi na to, że wydane polecenia związane są z różnymi działami administracji rządowej MSWiA nie dysponuje ich kompletem. (...) do MSWiA nie wniesiono żadnego odwołania od ww. poleceń.*

(akta kontroli str. 462)

1.6. W zakresie dysponenta III stopnia MSWiA plan wydatków po zmianach na dzień 31 grudnia 2022 r. na działania Pełnomocnika oraz Międzyresortowego Zespołu wyniósł 45,7 tys. zł (cz. 17, dz. 750, rozdz. 75001). W ustawie budżetowej na 2023 rok na działania Pełnomocnika oraz Międzyresortowego Zespołu zaplanowano środki w wysokości 62,4 tys. zł (cz. 17, dz. 750, rozdz. 75001). Na dzień 30 kwietnia 2023 r. plan wydatków po zmianach wyniósł 59,4 tys. zł. Minister SWiA jako dysponent części 17 i 42 budżetu państwa nie występował z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej/rezerw celowych budżetu państwa na realizację działań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy.

(akta kontroli str. 392-396, 603-704, 2633-2640)

1.7. Nie stwierdzono, aby w okresie od 24 lutego 2022 r. do 6 lipca 2023 r. wpłynęły skargi na działalność MSWiA w rozumieniu przepisów Działu VIII *Skargi i wnioski* ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁸, dotyczących zadań związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy³⁹.

(akta kontroli str. 396, 1810-1861)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 29 grudnia 2022 r. do 16 sierpnia 2023 r. Dyrektor DB oraz Zastępcy Dyrektora DB bez pisemnego upoważnienia Ministra SWiA prowadzili czynności wynikające z art. 14 ust. 4a ustawy o pomocy.

Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 14 ust. 4a ustawy o pomocy, 29 grudnia 2022 r. upoważnił Ministra SWiA⁴⁰ do składania dyspozycji wypłaty ze środków rachunku pomocniczego Funduszu Pomocy utworzonego zgodnie z art. 14 ust. 10 ustawy o pomocy i prowadzonego w BGK na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy BGK i Ministrem SWiA, na rachunki innych dysponentów części budżetowych, zgodnie z ich zakresem działania, w celu finansowania poniesionych wydatków podmiotów, o których mowa w art. 12

³⁷ Pismo Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, znak: KRRIO.070.16.1.2023 z 13 kwietnia 2023 r. skierowane do Zastępcy Dyrektora DAP.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

³⁹ Ustaleń dokonano na podstawie oględzin systemu EZD w zakresie JRWA 051, 0511 (skargi, wnioski i petycje załatwione bezpośrednio), 0510 (skargi i wnioski pozostawione bez rozpatrzenia) i JRWA 052 (skargi, wnioski i petycje przekazane do załatwienia według właściwości.

⁴⁰ Sygn. DIR.ZOP.1105.32.2022.

ust. 3 oraz w art. 65 ustawy o pomocy, podczas realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy polegających na: [1] zakwaterowaniu, [2] zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego; [3] zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa UdSC (...) albo do miejsc pośrednich, z których będzie realizowany dalszy transport do punktu docelowego, w którym obywatelom Ukrainy udzielana będzie opieka medyczna; [4] finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w pkt 1-3; [5] zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów; [6] podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy; [7] wypłacie rekompensaty pieniężnej, o której mowa w art. 65 ust. 2 ustawy o pomocy. W upoważnieniu tym Prezes Rady Ministrów wskazał, że traci moc upoważnienie z dnia 5 lipca 2022 r. oraz upoważnił Ministra SWiA do udzielania dalszych upoważnień.

Ustalono, że Minister SWiA udzielił upoważnienia⁴¹ Dyrektorowi DB (A.K.) i Zastępcom Dyrektora DB (J.M.-B., W.N.) w trakcie kontroli NIK 17 sierpnia 2023 r., tj. po 231 dniach od dnia otrzymania od Prezesa Rady Ministrów upoważnienia z 29 grudnia 2022 r. Działania prowadzone w tym okresie bez upoważnienia zostały konwalidowane w ramach upoważnienia wydanego 17 sierpnia 2023 r.

Pomimo nieudzielenia upoważnienia w formie pisemnej Dyrektorowi DB i jego Zastępcom przez Ministra SWiA, na podstawie upoważnienia z 29 grudnia 2022 r., w tym samym dniu została sporządzona Karta BGK wzorów podpisów nr 2 obejmująca Dyrektora DB, dwóch Zastępców Dyrektora DB i pięciu innych pracowników, jako pełnomocników.

(akta kontroli str. 343-361, 1578-1609, CD_8, 2309-2331, 2364)

Z up. Ministra SWiA Zastępca Dyrektora DK wyjaśnił m.in., że (...) *zważywszy na znaczące spiętrzenie zadań w ramach Departamentu Budżetu MSWiA (...) w okresie poprzedzającym zakończenie roku budżetowego, kwestia aktualizacji upoważnień nie została podjęta. Dyrektor DB, Zastępca Dyrektora DB oraz pracownicy DB MSWiA, dysponowali środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku pomocniczym prowadzonym w BGK, jak również prowadzili czynności w zakresie finansowania zadań na podstawie zatwierdzonego planu finansowego rachunku pomocniczego Ministra SWiA w ramach Funduszu Pomocy na 2022 i 2023 rok oraz dotychczasowych upoważnień w tym zakresie. Najważniejszym w celu było jak najsprawniejsze zabezpieczenie beneficjentów funduszu w niezbędne środki.*

Wyjaśnił ponadto, że *po dokonaniu ponownej analizy, zostały podjęte działania zmierzające do jednoznacznego uregulowania kwestii obowiązujących w przedmiotowym zakresie upoważnień, w tym bezspornego potwierdzenia czynności dokonanych w okresie objętym kontrolą, w związku z pojawiającymi się wątpliwościami NIK.*

(akta kontroli str. 1594-1595, 2312, 2328)

Zdaniem NIK, osoby dysponujące środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku pomocniczym Funduszu Pomocy prowadzonym w BGK, w związku z pomocą obywatelom Ukrainy, powinny posiadać pisemne upoważnienie Ministra SWiA do realizacji wszystkich czynności, które wykonują w całym okresie realizacji tych zadań, zgodnie z zakresem upoważnień udzielonych Ministrowi SWiA przez Prezesa Rady Ministrów. Należy podkreślić, że tylko w 2023 r. (do 30 czerwca) z Funduszu Pomocy wydatkowano łącznie 1 396 952,7 tys. zł.

W związku z udzieleniem w trakcie kontroli pisemnego upoważnienia Dyrektorowi DB oraz Zastępcom Dyrektora DB, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

2. W przypadku dwóch pracowników Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika opisy stanowisk pracy nie odzwierciedlały zakresu wykonywanych przez nich zadań. Tym samym nie spełniono wymogu § 2 ust. 2 zarządzenia w sprawie zasad dokonywania opisów stanowisk

⁴¹ Sygn. DB-WRP.0113.30.2023.DM.

pracy, zgodnie z którym w razie zaistnienia zmian w zakresie stanowiska dokonuje się niezwłocznej aktualizacji opisu stanowiska pracy.

Dwóch pracowników skierowanych do Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika do dnia zakończenia czynności kontrolnych wykonywało zadania merytoryczne związane z pomocą uchodźcom wojennym z Ukrainy bez formalnego przypisania im tych zadań. Ustalono, że M.S. zatrudniona na stanowisku radcy ds. polityki rozwoju w DAP, od 24 lutego 2022 r. wykonywała zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy, a w pracy Zespołu uczestniczyła od jego ustanowienia 16 maja 2022 r. E.G. zatrudniona jako starszy specjalista ds. skarg, wniosków i funkcjonowania zespolonej administracji rządowej, zadania członka Zespołu realizowała od 1 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 362-378, 1581, 1600, 1862-1863, 1869-1872, 2345-2355)

Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK wyjaśnił, że w skład Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika wchodzi: M.S. – radca (pracownik pomocniczy), M.K. – główny specjalista, E.G. – starszy specjalista (pracownik pomocniczy), Ł.S. – ekspert i A.K. – ekspert. Wyjaśnił ponadto, że E.G. została zatrudniona na stanowisku starszego specjalisty w Departamencie Administracji Publicznej i docelowym wydziałem, w którym jest zatrudniona jest Wydział Administracji Rządowej. Zadania na rzecz Zespołu do spraw obsługi Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy wykonuje od 1 sierpnia 2022 r. w charakterze pracownika pomocniczego, który tymczasowo wspiera Zespół w jego działaniu, z uwagi na znaczną ilość spraw związanych z obsługą Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy oraz że M.S. zatrudniona na stanowisku radcy w Wydziale Administracji Rządowej Departamentu Administracji Publicznej MSWiA zadania na rzecz Zespołu do spraw obsługi Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy wykonuje od 24 lutego 2022 r. w charakterze pracownika pomocniczego, który tymczasowo wspiera Zespół w jego działaniu, z uwagi na znaczną ilość spraw związanych z obsługą Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy.

(akta kontroli str. 1600, 1870-1871).

Zdaniem NIK, aktualizacja opisu stanowiska pracy powinna być przygotowywana, zatwierdzana i przekazywana do zapoznania się pracownikowi niezwłocznie po zmianie jego zakresu działania. Wskazane osoby w długim okresie czasu wykonywały zadania wynikające z działań Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika, natomiast zakres realizowanych przez nie zadań nie został ujęty w opisie stanowiska pracy.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie przez Ministra SWiA warunków mających umożliwić prawidłowe, skuteczne i zgodne z bieżącymi potrzebami udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy. Minister przekazywał wojewodom i jst wytyczne i interpretacje przepisów ustawy o pomocy, które miały na celu zapewnienie spójności działań prowadzonych przez poszczególne organy administracji publicznej, w tym dotyczących w szczególności zakwaterowania i wyżywienia zbiorowego, transportu oraz funkcjonowania punktów recepcyjnych. MSWiA zapewniło również obsługę Pełnomocnika oraz Międzyresortowego Zespołu. NIK stwierdziła nieprawidłowość dotyczącą dokonywania, w okresie od 29 grudnia 2022 r. do 16 sierpnia 2023 r., przez Dyrektora DB i jego Zastępców czynności wynikających z art. 14 ust. 4a ustawy o pomocy bez pisemnego upoważnienia Ministra SWiA. Ponadto opisy stanowisk pracy dwóch pracowników Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika nie odzwierciedlały zakresu wykonywanych przez nich zadań.

OBSZAR

2. Realizacja działań w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy oraz ich efekty

Opis stanu faktycznego

2.1. Na działania związane z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy, w ramach dysponenta III stopnia MSWiA (część 17 – *Administracja publiczna*) zaplanowane zostały na 2022 r. wydatki w kwocie 45,7 tys. zł (plan po zmianach), natomiast na rok 2023 w kwocie 59,4 tys. zł (plan po zmianach).

W 2022 r. wydatkowano 45,7 tys. zł, tj. 100% zaplanowanych środków, z przeznaczeniem na:

- druk broszur w ramach obsługi Pełnomocnika oraz Międzyresortowego Zespołu – 19,0 tys. zł,

- realizację dwóch umów-zlecenia⁴² i jednej umowy o dzieło⁴³ – odpowiednio 16,0 tys. zł i 8,9 tys. zł,
- tłumaczenie z weryfikacją folderu *Działania Rządu na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną* – 1,5 tys. zł,
- koszty przejazdu na seminarium naukowe dotyczące pomocy obywatelom Ukrainy – 0,3 tys. zł.

W 2023 r. (do 30 kwietnia) wydatkowano środki w wysokości 8,2 tys. zł, tj. 13,8% planu, z przeznaczeniem na:

- realizację umowy-zlecenia⁴⁴ – 6,9 tys. zł,
- druk broszur w ramach obsługi Pełnomocnika – 1,3 tys. zł.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, w ramach środków w części 17 budżetu państwa, wypłacane było wynagrodzenie (wraz z pochodnymi) pracowników wchodzących w skład Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy. Wyniosło ono łącznie 610,6 tys. zł, w tym: w 2022 r. (od 16 maja) – 345,6 tys. zł i w 2023 r. (do 30 kwietnia) – 265,0 tys. zł.

(akta kontroli str.392-400, 604-704)

W MSWiA nie realizowano bezpośrednio działań, odnoszących się do pomocy obywatelom Ukrainy określonych w ustawie o pomocy, finansowanych ze środków Funduszu Pomocy.

W związku z niewykorzystaniem w pełni środków z FAMI 2014-2020⁴⁵, 1 marca 2022 r. MSWiA wystąpiło do KE z wnioskiem o umożliwienie wykorzystania ww. środków na wsparcie w związku z masowym napływem osób uciekających przed wojną w Ukrainie.

Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK poinformował, że w ramach FAMI wsparciem w szczególności objęte zostały działania: zaopatrzenie w pomoc materialną wobec podstawowych potrzeb osób (np. odzież, żywność, opieka zdrowotna itd.), udzielanie azylu, identyfikacja i zajęcie się osobami ze szczególnymi potrzebami w zakresie przyjmowania i procedur, odnajdywanie rodzin, pomoc prawna i tłumaczeniowa, usługi psychologiczne, społeczne i inne specjalistyczne usługi. Wskazał również, że w ramach ww. programu ogłoszony został nabór wniosków skierowany do urzędów wojewódzkich, którego celem było wsparcie działań na poziomie regionalnym w obszarze przyjmowania i integracji uchodźców z Ukrainy. Pomoc ta dotyczyła zarówno obywateli Ukrainy, którzy wjechali do Polski od 24 lutego 2022 r., jak i obywateli innych krajów trzecich, którzy wjechali na terytorium RP z Ukrainy i przebywają na nim legalnie. Dofinansowanie ze środków FAMI 2014-2020 w ramach ww. naboru otrzymały projekty złożone przez wszystkie urzędy wojewódzkie na łączną kwotę 61 294,0 tys. zł. Ponadto, ze środków FAMI realizowany był przez UdSC projekt, którego celem była poprawa warunków pobytowych cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową lub objętych ochroną czasową ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb niemowląt i dzieci w wieku szkolnym, a także wyrównanie różnic wynikających z trudności w adaptacji cudzoziemców do nowego środowiska. Przedsięwzięcie otrzymało 4125,5 tys. zł dofinansowania ze środków tego funduszu.

(akta kontroli str. 392-400, 3150-3158)

Jednostki podległe MSWiA, w tym m.in. Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna otrzymały również środki w ramach EMAS⁴⁶, FAMI oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego

⁴² Umowy zlecenia: nr 2/2022 z 13 lipca 2022 r. na kwotę 12,0 tys. zł i nr 4/2022 z 30 listopada 2022 r. na kwotę 4,0 tys. zł dotyczące przygotowania analiz i opracowań na podstawie dostępnych materiałów w języku ukraińskim oraz przygotowanie content-u i jego publikowanie na stronie internetowej MSWiA i w mediach społecznościowych.

⁴³ Umowa o dzieło DAP/3/2022 z 19 września 2022 r. dotycząca wykonania dzieła w postaci projektu graficznego raportu *Działania Rządu RP na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną* w języku polskim i angielskim obejmującego opracowanie ilustracji, ikonki, przygotowanie składu folderu, zaprojektowania teczki.

⁴⁴ Umowa zlecenia nr 1/2023 z 1 lutego 2023 r. na łączną kwotę 12,0 tys. zł. Przedmiot umowy tożsamy z zawartymi w umowach nr 2/2022 i nr 4/2022.

⁴⁵ Polska nie wydała blisko 16 mln euro, były to środki niewykorzystane na przesiedlenia i relokacje.

⁴⁶ Emergency Assistance – instrument pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych.

na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IZGW) na lata 2021-2027⁴⁷.

Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK poinformował m.in., że w 2022 r. Polsce przyznano wsparcie w wysokości 144,6 mln euro (z tego 68,4 mln euro z FAMI, a 76,2 mln euro z IZGW). Dodatkowo 6 września 2022 r. KE poinformowała MSWiA, że w ramach instrumentu pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych FAMI przyznała Polsce 42 mln euro⁴⁸.

Dyrektor DB poinformowała, że środki pochodzące z projektu nr HOME-2022-AMIF-AG-EMAS-TF1-PL-0008 pn. „Support for refugees from Ukraine at the initial stage of admission to Poland” realizowanego w ramach Pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych Funduszu Azylu Migracji i Integracji 2021-2027 w kwocie 324 551 160 zł, zostały przeznaczone dla KPRM na zwiększenie Funduszu Pomocy na realizację zadań będących we właściwości ministra właściwego do spraw wewnętrznych określonych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy (...) Departament Budżetu prowadził ewidencję planu Funduszu Pomocy w podziale na poszczególnych dysponentów oraz zadania realizowane ze środków tego Funduszu. Nie prowadził natomiast odrębnej ewidencji (...) na źródła finansowania tego Funduszu. Taki wymóg nie wynikał z korespondencji z KPRM oraz z korespondencji z Departamentem Funduszy Europejskich MSWiA. Składane przez MSWiA do KPRM zapotrzebowania na środki z ww. projektu miały charakter jedynie techniczny, gdyż całość środków rozdysponowana została na etapie 24 zmiany planu wydatków Funduszu Pomocy.
(akta kontroli str. 3147-3158, CD_6)

2.2. W związku z wejściem w życie ustawy o pomocy, na podstawie art. 14 tej ustawy, MSWiA przygotowało i przekazało 15 marca 2022 r. Prezesowi Rady Ministrów plan finansowy rachunku pomocniczego w ramach Funduszu Pomocy na 2022 r. Zatwierdzony 28 marca 2022 r. przez Prezesa Rady Ministrów plan zakładał realizację przez MSWiA zadania 1.7.1. pn. *Zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Środki przeznaczone na realizację przez MSWiA ww. zadania pierwotnie zaplanowano na kwotę 3 540 000,0 tys. zł. W ciągu roku w wyniku zmian dokonanych w planie Funduszu środki te zostały zwiększone do kwoty 5 840 000,0 tys. zł, tj. o 65%. Ustalono, że konieczność zwiększenia środków na realizację poszczególnych zadań przez jednostki je realizujące stanowiła podstawę do zmiany planu finansowego rachunku pomocniczego Funduszu.

Plan finansowy Funduszu Pomocy na 2023 r. zatwierdzony został przez Prezesa Rady Ministrów 28 grudnia 2022 r. Założono w nim realizację zadania 1.7.1. przez MSWiA, a środki zaplanowane na ten cel wyniosły łącznie 2 150 693,0 tys. zł. Plany finansowe rachunku pomocniczego w ramach Funduszu Pomocy sporządzane były przez MSWiA na podstawie planowanych, szacunkowych zapotrzebowań przesłanych przez jednostki realizujące poszczególne zadania, których ostateczna wysokość zatwierdzana była każdorazowo przez Ministra i przesyłana do tych jednostek.

(akta kontroli str. 401-405, 3203-3439)

2.3. Środki zaplanowane w latach 2022-2023 w ramach Funduszu Pomocy przez MSWiA były przeznaczone na sfinansowanie łącznie 10 ustawowych zadań realizowanych w szczególności przez urzędy wojewódzkie, jst, Straż Graniczną, Policję, Państwową Straż Pożarną, MRiPS.

W 2022 r., ze środków Funduszu Pomocy, na realizację niżej wymienionych zadań MSWiA przekazało łącznie środki w kwocie 5 600 582,6 tys. zł, co stanowiło 96% planu Funduszu po zmianach. Na ich realizację wydatkowano w 2022 r. łącznie 5 455 924,4 tys. zł, w tym: w województwach⁴⁹ łącznie kwotę 5 212 060,4 tys. zł (89% planu po zmianach) oraz w pozostałych jednostkach⁵⁰ 243 864,0 tys. zł (4,1% planu po zmianach).

⁴⁷ Umowy grantowe z KE zostały podpisane 16 sierpnia 2022 r.

⁴⁸ Stosowną umowę grantową pomiędzy MSWiA a KE podpisano 12 grudnia 2022 r., a 16 grudnia 2022 r. KE przekazała wspomniane środki.

⁴⁹ Urzędy wojewódzkie oraz jst znajdujące się na terenie poszczególnych województw.

⁵⁰ M.in. Straż Graniczna, Policja, Państwowa Straż Pożarna.

Były to następujące zadania:

- 1) Zapewnienie zakwaterowania i całodziennego wyżywienia zbiorowego, w tym koszty związane z utrzymaniem i obsługą punktów recepcyjnych oraz punktów medycznych działających przy punktach recepcyjnych – na realizację tego zadania wydatkowano w 2022 r. łącznie 2 069 279,9 tys. zł⁵¹, tj. 94,6% zaplanowanych środków na ten cel (plan po zmianach - 2 186 795,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie oraz jst znajdujące się na terenie województw wydatkowały środki w łącznej kwocie 2 058 955,1 tys. zł, a pozostałe jednostki⁵² – 10 324,9 tys. zł;
- 2) Zapewnienie transportu do miejsc zakwaterowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa UdSC na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁵³ lub miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 36 545,6 tys. zł⁵⁴, tj. 90% zaplanowanych środków na ten cel (40 500,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie i jst wydatkowały środki w łącznej kwocie 8 262,0 tys. zł, a w pozostałe jednostki – 28 283,6 tys. zł;
- 3) Finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu przeznaczanego dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o pomocy – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 11 292,4 tys. zł⁵⁵, tj. 89% zaplanowanych środków na ten cel (12 700,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez urzędy wojewódzkie i jst;
- 4) Zapewnienie środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 21 399,8 tys. zł⁵⁶, tj. 79,5% zaplanowanych środków na ten cel (26 924,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie i jst wydatkowały środki w łącznej kwocie 20 477,9 tys. zł, a pozostałe jednostki – 921,9 tys. zł;
- 5) Wypłata świadczeń pieniężnych na podstawie art. 13 ustawy o pomocy – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 3 017 704,7 tys. zł⁵⁷, tj. 97% zaplanowanych środków na ten cel (3 116 789,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez jst;
- 6) Nadanie numeru PESEL na wnioski w związku z konfliktem na Ukrainie – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 21 757,9 tys. zł⁵⁸, tj. 96% zaplanowanych środków na ten cel (22 750,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez jst;
- 7) Wykonanie zdjęcia osobie ubiegającej się o nadanie numeru PESEL w związku z konfliktem na Ukrainie – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 27 515,5 tys. zł⁵⁹, tj. 89% zaplanowanych środków na ten cel (30 758,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez jst;
- 8) Zapewnienie bezpieczeństwa osób, na podstawie art. 14 ust. 6a ustawy o pomocy – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 153 990,1 tys. zł⁶⁰, tj. 99% zaplanowanych środków na ten cel (155 201,0 tys. zł). Środki przeznaczone na realizację tego zadania w całości zostały poniesione przez Straż Graniczną, Policję i Państwową Straż Pożarną na realizację trzech działań:
 - 8.1. Zakwaterowanie i wyżywienie funkcjonariuszy (34 361,6 tys. zł);

⁵¹ 36,9% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁵² M.in. przez Policję, Państwową Straż Pożarną, MRiPS.

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1504.

⁵⁴ 0,67% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁵⁵ 0,2% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁵⁶ 0,4% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁵⁷ 55,3% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁵⁸ 0,4% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁵⁹ 0,5% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁶⁰ 2,7% wydatków z Funduszu w 2022 r.

- 8.2. Usługi transportowe, paliwo (19 752,0 tys. zł);
- 8.3. Sprzęt, wyposażenie i części zamienne, naprawy i remonty (99 876,5 tys. zł);
- 9) Podjęcie innych działań niezbędnych do realizacji pomocy (np. wynajem powierzchni magazynowych, w których przechowywano sprzęt wykorzystywany na potrzeby obywateli Ukrainy) – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 53 603,9 tys. zł⁶¹, tj. 26% zaplanowanych środków na ten cel (204 740,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie i jst wydatkowały środki w łącznej kwocie 46 094,9 tys. zł, a pozostałe jednostki – 7509,0 tys. zł;
- 10) Wypłata rekompensat pieniężnych funkcjonariuszom za czas służby przekraczający ustawowo określoną normę czasu służby (art. 65 ustawy o pomocy) – na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 42 834,4 tys. zł⁶², tj. prawie 100% zaplanowanych środków na ten cel (42 843,0 tys. zł). Środki przeznaczone na realizację tego zadania w całości zostały wydatkowane przez Straż Graniczną, Policję, Państwową Straż Pożarną oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).

Na realizację ww. zadań wydatkowane zostały również odsetki bankowe w łącznej kwocie 1037,8 tys. zł.

Niewykorzystane w 2022 r. środki Funduszu Pomocy zostały zwrócone przez MSWiA na rachunek główny Funduszu.

(akta kontroli str. 2643, 2671-2706, 3133-3141)

W 2023 r. (do 30 kwietnia) z zaplanowanych środków w kwocie 2 150 693,0 tys. zł, wydatkowano łącznie 960 918,1 tys. zł (tj. 44,7% planu na ten rok po zmianach). Wydatki w województwach (poniesione przez urzędy wojewódzkie i jst znajdujące się na terenie województw) na realizację ww. zadań wyniosły 916 043,7 tys. zł (42,6% planu po zmianach) oraz w pozostałych jednostkach 44 874,4 tys. zł (2,1% planu po zmianach).

Wydatki na realizację poszczególnych zadań w 2023 r. kształtowały się następująco:

- na realizację zadania 1)⁶³ wydatkowano łącznie 553 286,7 tys. zł, tj. 48,4% zaplanowanych na ten cel środków (1 143 071,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie i jst poniosły wydatki w kwocie 551 434,6 tys. zł, a pozostałe jednostki w kwocie 1852,1 tys. zł;
- na realizację zadania 2) wydatkowano łącznie 643,3 tys. zł, tj. 9,3% zaplanowanych na ten cel środków (6933,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie i jst poniosły wydatki w kwocie 409,4 tys. zł, a pozostałe jednostki w kwocie 233,9 tys. zł;
- na realizację zadania 3) wydatkowano łącznie 224,9 tys. zł, tj. 9% zaplanowanych na ten cel środków (2480,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez urzędy wojewódzkie i jst;
- na realizację zadania 4) wydatkowano łącznie 4453,3 tys. zł; tj. 31,5% zaplanowanych na ten cel środków (14 121,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie i jst poniosły wydatki w kwocie 4253,3 tys. zł, a pozostałe jednostki w kwocie 211,1 tys. zł;
- na realizację zadania 5) wydatkowano łącznie 354 573,0 tys. zł; tj. 43,4% zaplanowanych na ten cel środków (816 898,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez jst;
- na realizację zadania 6) wydatkowano łącznie 1267,1 tys. zł; tj. 16,3% zaplanowanych na ten cel środków (7781,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez jst;
- na realizację zadania 7) wydatkowano łącznie 805,7 tys. zł; tj. 8,7% zaplanowanych na ten cel środków (9244,0 tys. zł). Środki na realizację tego zadania zostały w całości wydatkowane przez jst;
- na realizację zadania 8) wydatkowano łącznie 24 502,8 tys. zł, tj. 23,4% zaplanowanych środków (104 806,0 tys. zł), w tym na realizację podzadania 8.1. – 4856,7 tys. zł; na 8.2.

⁶¹ 1% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁶² 0,8% wydatków z Funduszu w 2022 r.

⁶³ Odwołanie do zadań zrealizowanych w 2022 r., wymienionych na początku punktu 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

– 6046,0 tys. zł; na 8.3. – 13 600,1 tys. zł. Środki w całości zostały wydatkowane przez Straż Graniczną, Policję i Państwową Straż Pożarną;

- na realizację zadania 9) wydatkowano łącznie 9235,1 tys. zł; tj. 30,6% zaplanowanych na ten cel środków (30 208,0 tys. zł), z tego urzędy wojewódzkie i jst poniosły wydatki w kwocie 3086,7 tys. zł, a pozostałe jednostki w kwocie 6148,3 tys. zł;
- na realizację zadania 10) wydatkowano łącznie 11 926,3 tys. zł, tj. 78,7% zaplanowanych środków (15 151,0 tys. zł). Środki w całości zostały wydatkowane przez Straż Graniczną, Policję, Państwową Straż Pożarną oraz ABW.

Na realizację ww. zadań wydatkowane zostały również odsetki bankowe w łącznej kwocie 23,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 2647, 2707-2780)

Na podstawie art. 14 ust. 10 ustawy o pomocy, 14 marca 2022 r. zostało zawarte przez MSWiA z BGK porozumienie w sprawie obsługi rachunku pomocniczego w ramach Funduszu Pomocy. Dystrybucja środków zapotrzebowanych przez wojewodów na realizację poszczególnych zadań odbywała się poprzez ww. rachunek pomocniczy MSWiA.

Minister SWiA w celu zapewnienia prawidłowej dystrybucji środków przygotował i przekazał wojewodom wytyczne⁶⁴ w których określił m.in. terminy i procedurę składania zapotrzebowań na środki z Funduszu w danym miesiącu i szacowanym zapotrzebowaniu na środki na kolejny miesiąc. W wytycznych dla wojewodów Minister zwracał uwagę na konieczność weryfikacji składanych przez nich zapotrzebowań pod kątem faktycznych potrzeb oraz wysokości dotychczas niewykorzystanych środków. Szczegółowe badanie zapotrzebowań złożonych przez trzech wojewodów w wybranych miesiącach 2022 r. i 2023 r.⁶⁵ oraz wszystkich wniosków o zapotrzebowanie środków złożonych przez wojewodów w grudniu 2022 r. oraz zasileń dokonanych przez MSWiA wykazało, że zapotrzebowania były składane przez wojewodów w terminach określonych przez MSWiA, a kwoty wskazane w zapotrzebowaniach wojewodów uwzględnione zostały we wnioskach o zapotrzebowanie na środki Funduszu składanych przez MSWiA do BGK. We wszystkich przypadkach środki wypłacone wojewodom mieściły się w łącznej kwocie zatwierdzonej przez MSWiA w ich planie finansowym, a w przypadku pięciu zapotrzebowań złożonych w grudniu 2022 r., gdy ich wysokość ujęta we wnioskach wykraczała poza limit określony w planie, wysokość zasilenia dokonanego przez Ministerstwo była zmniejszana do wysokości planu.

Jak poinformowała Dyrektor DB (...) zmiany dokonywane we wnioskach o zasilenia z Funduszu Pomocy były uzgadniane w drodze kontaktów roboczych z urzędami wojewódzkimi.

Dyrektor DB poinformowała również, że (...) nie posiada wiedzy z jakich potrzeb wynikały wyższe kwoty w składanych wnioskach. (...) Departament Budżetu przekazywał środki finansowe jednostkom podległym w ramach zatwierdzonego planu finansowego. W związku z powyższym wszystkie składane zapotrzebowania powyżej posiadanego planu finansowego były wypłacane w wysokości aktualnego planu funduszu. (...) Wojewodowie sygnalizowali problemy z zapewnieniem środków na pokrycie realizacji zadań (...) poprzez przekazywane wnioski o zwiększenie planu Funduszu Pomocy, będącego w dyspozycji danego wojewody. Niemniej jednak w trakcie realizacji planu wydatków Funduszu Pomocy, w celu zabezpieczenia wnioskowanych środków i zapewnienia ciągłości realizacji planu, Departament Budżetu dokonywał licznych zmian podmiotowych (między dysponentami), jak i przedmiotowych (między przedsięwzięciami). W przypadku braku możliwości dokonania wskazanych zmian każdorazowo Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazywał wnioski o zwiększenie planu Funduszu Pomocy do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 2910-3126, CD_6, 3159-3202)

Analiza zgłaszanych przez wojewodów zapotrzebowań na środki Funduszu Pomocy wykazała, że największe kwoty zapotrzebowania w 2022 r. zostały zgłoszone przez

⁶⁴ Pismo z dnia 25 marca 2022 r. (znak: DB-B-311-24/2022, z dnia 18 lipca 2022 r. (znak: DB-B-311-24-24/2022(1)).

⁶⁵ Zapotrzebowania złożone przez Wojewodów Lubelskiego, Podkarpackiego i Śląskiego w miesiącach maj, wrzesień, listopad i grudzień 2022 r. oraz styczeń i marzec 2023 r.

Wojewodę Mazowieckiego (łącznie 935 524,0 tys. zł), a najniższe przez Wojewodę Świętokrzyskiego (105 847,0 tys. zł). Analiza miesięcznych zapotrzebowań zgłaszanych przez urzędy wojewódzkie wykazała, że np.: w marcu 2022 r. łącznie zapotrzebowania na najwyższą kwotę środków z Funduszu Pomocy zostały zgłoszone przez Wojewodę Mazowieckiego (293 000,0 tys. zł), w kwietniu 2022 r. przez Wojewodę Małopolskiego (97 515,1 tys. zł). Jednocześnie ustalono, że Wojewoda Mazowiecki w kwietniu 2022 r. zgłosił zapotrzebowania na środki w łącznej kwocie 80 000,0 tys. zł, tj. kwotę o prawie 73% niższą niż wnioskowana miesiąc wcześniej. Ponadto, analiza zapotrzebowań miesięcznych zgłaszanych przez urzędy wojewódzkie wykazała, że były miesiące, w których niektórzy wojewodowie w ogóle nie zgłaszali zapotrzebowań na środki np.: Wojewoda Zachodniopomorski, po zgłoszeniu zapotrzebowania na marzec, kwiecień, maj i czerwiec 2022 r. w łącznej kwocie 136 336,4 tys. zł, w lipcu tego roku nie złożył żadnego zapotrzebowania na środki Funduszu. Również po zgłoszeniu zapotrzebowań na środki w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. w łącznej kwocie 82 113,1 tys. zł nie wnioskował o środki na styczeń 2023 r. Ponadto ustalono, że w lipcu 2022 r. urzędy wnioskowały o środki z Funduszu w kwocie łącznej prawie o 60% niższej niż w czerwcu, a miesiącem, w którym łączna kwota ujęta we wnioskach o zapotrzebowanie na ww. środki była najniższa był grudzień 2022 r.

Dyrektor DB poinformowała, że MSWiA nie posiada narzędzi do weryfikacji zapotrzebowań na środki Funduszu składanych przez wojewodów. Jednocześnie Dyrektor DB wskazała, że przekazując do wojewodów wytyczne MSWiA informowało o konieczności dokonywania analiz składanych wniosków o zasilenie ze środków Funduszu, tak aby uwzględniały one faktyczne potrzeby oraz niewykorzystane środki pozostające na rachunkach bankowych urzędów wojewódzkich i jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto Dyrektor DB poinformowała, że na bieżąco monitorowano wykorzystanie środków na podstawie składanych przez wojewodów i inne podmioty, miesięcznych sprawozdań oraz przekazywanych informacji o stanie niewykorzystanych środków finansowych.

Z wytycznych przekazywanych wojewodom wynika, że Minister SWiA zobowiązał ich do monitorowania potrzeb i faktycznego wykorzystania środków Funduszu przez urzędy wojewódzkie i jst⁶⁶.

(akta kontroli str. 392-454, 2905-3125, CD_6, 3150-3202)

Zgodnie z zestawieniem przekazanym przez Ministerstwo⁶⁷ w 2022 r. wojewodowie zwrócili łącznie kwotę 63 476,7 tys. zł. Dyrektor DB wyjaśniła, że wszystkie zwroty środków dokonywane przez jednostki podległe w 2022 r. znajdowały się na rachunku pomocniczym MSWiA i pomniejszały wysokość kolejnych zasileń składanych do KPRM, tj. zostały częściowo przekazane w kolejnych zapotrzebowaniach bez wnioskowania o kolejne środki do KPRM.

Zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez MSWiA wojewodom zwrot środków z Funduszu, niewykorzystanych w 2022 r., powinien nastąpić do 16 stycznia 2023 r.

Według stanu na dzień 30 grudnia 2022 r. na prowadzony przez BGK rachunek główny Funduszu przeksięgowane zostały z rachunku pomocniczego MSWiA środki w wysokości 61 371,8 tys. zł, stanowiące *zamknięcie wydatków 2022 r.* Na dzień 31 grudnia 2022 r. stan tego rachunku pomocniczego MSWiA wyniósł 0 zł. Na zwróconą przez MSWiA ww. kwotę składały się: zwroty środków dokonane przez wszystkie jednostki (w tym m.in. przez Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną, MRiPS, ZUS) w kwocie 60 735,9 tys. zł⁶⁸, zwiększone o kwotę 563,3 tys. zł zasilenia z dnia 29 grudnia 2022 r. oraz odsetki w kwocie 72,6 tys. zł. Jak wyjaśniła Dyrektor DB (...) *wniosek o zasilenie ze środków Funduszu Pomocy z wypłatą na dzień 29 grudnia 2022 r. czyli ostatni termin płatności przypadający w 2022 r.*

⁶⁶ Np. pisma Ministra SWiA z: 25 marca 2022 r. (znak: DB-B-311-24-4/2022), 24 czerwca 2022 r. (DB-B-311-24-25/2022(4)), 18 lipca 2022 r. (znak: DB-B-311-24-24/2022(1)), 21 września 2022 r. (DB-B-311-24-22/2022(5)), 14 marca 2023 r. (znak: DB-R.313.19.1/2023).

⁶⁷ W dniu 5 lipca 2023 r.

⁶⁸ Kwota pomniejszona o zwrot w wysokości 810 511,27 zł, który został rozdysponowany na zasilenia jednostek w dniu 27 grudnia 2022 r.

zwiększony został o kwotę 563 317,08 zł z przeznaczeniem na nieprzewidziane na etapie składania wniosku wydatki jednostek podległych.

Pismem z 31 stycznia 2023 r.⁶⁹ DB poinformował KPRM o wysokości środków znajdujących się na rachunku pomocniczym do obsługi Funduszu w kwocie 143 595,1 tys. zł, wskazując jednocześnie, że (...) *pomimo wyznaczenia dla wojewodów terminu na zwrot niewykorzystanych w 2022 r. środków, nadal trwają prace dotyczące rozliczenia i zamknięcia 2022 roku. Z uwagi na dokonywane zwroty, jak również napływające do MSWiA wnioski o zwrot mylnie przekazanych środków, wskazana powyżej kwota może ulec zmianie.*

Zgodnie z zestawieniem przekazanym przez Ministerstwo⁷⁰ do 20 czerwca 2023 r. wojewodowie zwrócili łącznie kwotę 144 346,4 tys. zł tytułem niewykorzystanych środków Funduszu Pomocy przekazanych w 2022 r.

Pismem z 23 czerwca 2023 r.⁷¹, MSWiA poinformowało KPRM o wysokości środków znajdujących się na rachunku pomocniczym do obsługi Funduszu Pomocy w kwocie 145 717,4 tys. zł stanowiącym zwrot środków przekazywanych w 2022 r. i zwróciło się z prośbą o przekazanie środków na rachunek główny Funduszu Pomocy oraz poinformowało, że nadal trwają prace dotyczące rozliczenia i zamknięcia 2022 r. z uwagi na dokonywane zwroty. Dyrektor DB poinformowała, że *środki z Funduszu Pomocy nadal są zwracane przez Urzędy Wojewódzkie z uwagi na trwające rozliczenia pomiędzy UW, a podmiotami, gminami, którym przekazano środki.* Do 5 lipca 2023 r. Ministerstwo zwróciło łącznie kwotę 207 089,3 tys. zł⁷² tytułem zwrotu niewykorzystanych, nienależnie pobranych środków w 2022 r. Analiza konta księgowego Funduszu Pomocy i zapisów na nim dokonywanych w 2022 r. i 2023 r. wykazała, że urzędami wojewódzkimi, które do 20 czerwca 2023 r. zwróciły najwięcej środków były: Mazowiecki, Łódzki, Zachodniopomorski, Świętokrzyski i Lubelski. We wskazanych urzędach zwroty stanowiły od 5,8% do 8,7% kwot przekazanych na realizację zadań z zakresu pomocy obywatelom Ukrainy (były to kwoty od 7917,8 tys. zł do 54 492,5 tys. zł).

Dyrektor DB wyjaśniła, że *MSWiA nie posiada narzędzi do weryfikacji pod kątem rzeczywistych potrzeb składanych przez jednostki zapotrzebowań (...) MSWiA informowało iż składane wnioski o zasilenie ze środków funduszu powinny uwzględniać faktyczne potrzeby oraz niewykorzystane środki pozostające na rachunkach bankowych urzędów wojewódzkich i jednostek samorządu terytorialnego. Niezasadnym jest wnioskowanie o środki, jeżeli na rachunku bankowym pozostają niewykorzystane środki umożliwiające pokrycie wnioskowanych potrzeb.* Jednocześnie poinformowała, że *Departament Budżetu nie posiada informacji w sprawie powodów dokonywanych zwrotów. (...) Wszystkie dokonywane zwroty z Funduszu Pomocy w trakcie roku były uzgadniane w drodze kontaktów roboczych z urzędami wojewódzkimi.*

(akta kontroli str. 2905-2909, 3142-3202, 3128-3141)

2.4. MSWiA przekazało wojewodom wytyczne dotyczące obowiązku przygotowywania i przekazywania comiesięcznych sprawozdań z realizacji wydatków oraz informacji dotyczących niewykorzystanych środków z Funduszu. Na ich podstawie MSWiA monitorowało stan wykorzystania przez wojewodów przekazanych im środków z Funduszu i sporządzało sprawozdania łączne z wykonania wydatków z Funduszu oraz kwartalnych informacji o wysokości niewykorzystanych środków. MSWiA, zgodnie z art. 14 ust. 17 ustawy o pomocy, terminowo przekazywało do KPRM kwartalne informacje o niewykorzystanych przez wojewodów środkach pochodzących z Funduszu Pomocy. Kwoty ujęte w tych informacjach były przez MSWiA uzgadniane z urzędami wojewódzkimi oraz weryfikowane z danymi księgowymi oraz stanem zwróconych środków znajdujących się na rachunku pomocniczym Funduszu.

⁶⁹ Znak: DB-R-322-18.2/2023.

⁷⁰ W dniu 5 lipca 2023 r.

⁷¹ Pismo z dnia 23 czerwca 2023 r., znak: DB-R-313-14.1/2023(2)

⁷² 30 grudnia 2022 r. zwrócone zostały środki w kwocie 61 371,8 tys. zł, natomiast 5 lipca 2023 r. w kwocie 145 717,4 zł.

Dyrektor DB poinformowała, że *Departament Budżetu sporządził łączne sprawozdanie z realizacji wydatków z Funduszu Pomocy wg stanu na koniec każdego miesiąca na podstawie przekazanych jednostkowych sprawozdań przez UW i inne jednostki. W związku z brakiem wytycznych w tym zakresie sprawozdania nie były przekazywane do KPRM.*

MSWiA nie występowało do BGK o sporządzenie sprawozdania z rachunku pomocniczego.

MSWiA monitorowało realizację poszczególnych zadań określonych w ustawie o pomocy poprzez zbieranie od wojewodów danych dotyczących m.in. liczby miejsc zakwaterowania (zajętych i wolnych), punktów recepcyjnych, liczby nadanych numerów PESEL, działań prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Policję.

Jednocześnie z up. Ministra SWiA Dyrektor DK poinformował, że:

- łącznie w okresie od 24 lutego 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. z miejsc zakwaterowania zbiorowego skorzystało 505 963 obywateli Ukrainy, a z punktów recepcyjnych – 1 431 035;
- zapewniono bezpłatny transport do zorganizowanych miejsc zakwaterowania z wykorzystaniem potencjału transportowego Państwowej Straży Pożarnej, Policji, prywatnych przewoźników oraz Polskich Kolei Państwowych. Od 24 lutego 2022 r. w działania na rzecz obywateli Ukrainy zaangażowani byli polscy strażacy i druhowie OSP. Do przewozu ukraińskich obywateli uciekających przed wojną zadysponowanych zostało 101 autobusów Państwowej Straży Pożarnej i Policji. Ponadto do dyspozycji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej było około 2 tys. autokarów firm prywatnych, z czego dziennie wykorzystywano średnio 150 pojazdów. W celu usprawnienia przemieszczania się pojazdów lub konwojów z pomocą humanitarną po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono nowe rozwiązania funkcjonujące na drogach płatnych m.in. rząd podjął decyzję o umożliwieniu przejazdu przez teren Polski pojazdów z pomocą humanitarną bez konieczności uiszczenia opłat za przejazd w systemie e-TOLL. Wdrożono szybką ścieżkę zwalniania z obowiązku posiadania obowiązkowych zezwoleń dla samochodów ciężarowych, wykonujących przewozy humanitarne. Od 2 marca 2022 r. do 24 lutego 2023 r. z ulgi skorzystało 15 755 pojazdów z 26 krajów, w tym 4542 samochody zgłoszone przez Niemcy, 3299 samochodów zgłoszonych przez Ukrainę, 2 484 samochody zgłoszone przez Polskę. 24 lutego 2022 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego udzielił, na prośbę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wsparcia w zakresie koordynacji lotów ewakuacyjnych ukraińskich statków powietrznych. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego w trybie ciągłym, zgodnie z potrzebami, wydaje zezwolenia na loty ewakuacyjne oraz z pomocą humanitarną. Obywatele Ukrainy przyjeżdżający do Polski korzystali z transportu kolejowego. Dzięki specjalnym pociągom mogli przemieszczać się również do innych krajów Europy. Od 24 lutego 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. 2 350 000 obywateli Ukrainy skorzystało z bezpłatnych przejazdów pociągami PKP Intercity po Polsce;
- w 2022 r. i w 2023 r. (do 30 kwietnia) z nadania numeru PESEL na wniosek w związku z konfliktem na Ukrainie w trybie ustawy o pomocy skorzystało 1 591 889 obywateli Ukrainy, z czego:
 - w 2022 r.: 1 506 869;
 - w 2023 r. (do 30 kwietnia): 85 020⁷³;
- w 2022 r. i 2023 r. (do 30 kwietnia) wykonanych zostało ogółem 958 864 zdjęć osobom ubiegającym się o nadanie numeru PESEL w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie, z czego:
 - w 2022 r.: 920 834;
 - w 2023 r. (do 30 kwietnia): 38 030⁷⁴.

⁷³ Niniejsze dane liczbowe zostały podane przez Ministerstwo w oparciu o raporty obejmujące liczbę wprowadzonych wniosków do rejestru obywateli Ukrainy (raporty co miesiąc generowane przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw informatyzacji z Systemu Rejestrów Państwowych, a następnie dystrybuowane przez Ministerstwo do wojewodów).

⁷⁴ Niniejsze dane liczbowe zostały podane przez MSWiA na podstawie przesyłanych do Ministerstwa przez Wydziały Spraw Obywatelskich i równorzędne w urzędach wojewódzkich danych statystycznych o liczbie

Dyrektor DK, działający z upoważnienia Ministra SWiA, wyjaśnił, że *Wojewodowie jako dysponenti środków finansowych podejmują decyzje samodzielnie, mając na uwadze odpowiednią treść aktów normatywnych. Interpretacje postanowień ustawy z 12 marca 2022 r., które są podstawą wykonania wydatków należą głównie do zakresu działania podmiotów realizujących przewidywane dla nich zadania i wydatkujących środki na ich sfinansowanie. Dlatego też dokładne informacje w zakresie realizowanych działań (...) posiadają wojewodowie, z uwagi na różną specyfikę pojawiających się zagadnień w poszczególnych województwach.*

Minister SWiA nie miał pełnej wiedzy odnośnie działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy realizowanych w ramach zadania pn. *Podjęcie innych działań niezbędnych do realizacji pomocy* oraz uzyskanych efektach tych działań. Nie zobowiązał on również wojewodów do przekazywania informacji w tym zakresie (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 351-357, 401-445, 455-581, 1578-1603, CD_8, 2671-2904)

2.5. Analiza zapisów księgowych dokonywanych na kontach rachunkowych Funduszu Pomocy, prowadzonych przez MSWiA, dotyczących środków otrzymanych z rachunku głównego Funduszu oraz przekazywanych wojewodom w miesiącu czerwcu i grudniu 2022 r. wykazała, że wprowadzone zostały w MSWiA konta syntetyczne i analityczne dotyczące operacji dokonywanych na rachunku pomocniczym Funduszu Pomocy i operacje gospodarcze ujmowane były w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

(akta kontroli str. 3123-3125, CD_6, 3142-3146)

2.6. Międzyresortowy Zespół ds. przyjęcia osób z Ukrainy został powołany na podstawie zarządzenia PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu z 18 lutego 2022 r. Minister SWiA 23 lutego 2022 r. na przewodniczącego Zespołu wyznaczył Sekretarza Stanu w MSWiA Macieja Wąsika, a na jego zastępcę Sekretarza Stanu w MSWiA Pawła Szefernakera. Z kolei Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu wyznaczył⁷⁵ Dyrektora DOLiZK na sekretarza Zespołu.

W okresie objętym kontrolą odbyło się 21 posiedzeń Międzyresortowego Zespołu⁷⁶, pierwsze 22 lutego 2022 r. Posiedzenia zwoływane były z inicjatywy przewodniczącego Zespołu do maja 2022 r. Członkowie Zespołu nie składali wniosków o zwołanie posiedzenia.

Międzyresortowy Zespół jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów, lecz jak wyjaśnił jego Przewodniczący, *Zespół w ramach swoich prac, nie otrzymał pisemnych poleceń od Prezesa Rady Ministrów. Natomiast na bieżąco, Przewodniczący Zespołu, pozostawał w kontakcie z Premierem w przedmiotowym zakresie.*

MSWiA zapewniło obsługę organizacyjno-techniczną zwoływanych posiedzeń Międzyresortowego Zespołu. Posiedzenia odbywały się w trybach: stacjonarnym, wideokonferencji oraz hybrydowym. Na potrzeby ww. Zespołu oraz posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego przygotowywano materiały dotyczące działań podjętych w stosunku do osób przybywających z Ukrainy. Dokumentację w tym zakresie DOLiZK opracowuje od dnia 28 lutego 2022 r.

Na wczesnym etapie, działania prowadzone przez Międzyresortowy Zespół skupione były głównie na koordynacji działań poszczególnych resortów aby zapewnić jak najefektywniejszą pomoc uchodźcom, poprzez m.in. utworzenie punktów recepcyjnych i informacyjnych dla obywateli Ukrainy, organizację transportu, jak również zapewnienie miejsc pobytu w ramach tzw. zakwaterowania zbiorowego. DOLiZK zapewniał obsługę posiedzeń Zespołu oraz przygotowywał m.in. raporty dotyczące działań podejmowanych przez wojewodów w zakresie przyjmowania uchodźców w punktach recepcyjnych i miejscach zbiorowego zakwaterowania oraz sporządzał protokoły i notatki ze spotkań Międzyresortowego Zespołu. Protokoły i notatki nie zostały jednak podpisane przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu lub osobę go zastępującą (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

zrealizowanych zadań dotyczących wykonania zdjęcia osobie ubiegającej się o nadanie numeru PESEL w związku z konfliktem na Ukrainie.

⁷⁵ Pismo z 23 lutego 2022 r.

⁷⁶ Cztery w lutym 2022 r., osiem w marcu 2022 r., osiem w kwietniu 2022 r. i jedno w maju 2022 r.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie tworzył grup roboczych ani zespołów doradczych w celu realizacji zadań Zespołu. Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK wyjaśnił, że *nie utworzono grup roboczych oraz zespołów doradczych, ponieważ wszystkie kwestie będące przedmiotem prac niniejszego Zespołu omawiane były w ramach organizacji spotkań członków Zespołu.*

Przewodniczący korzystając z uprawnienia zawartego w § 4 ust. 3 zarządzenia PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu i zapraszał do udziału w poszczególnych posiedzeniach Zespołu osoby z głosem doradczym niebędące członkami Zespołu, których wiedza i doświadczenie mogły być przydatne do wykonywania zadań Zespołu. Byli to: Minister SWiA, Dyrektor Generalny MSWiA, Sekretarze Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, MRiPS i MC-KPRM, Podsekretarz Stanu w MSWiA, przedstawiciele: Ministerstwa Aktywów Państwowych, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Wojsk Ochrony Terytorialnej i PKP, Dyrektor DAP, Wicedyrektor DSMiM, Dyrektor DB oraz wojewodowie i ich przedstawiciele.

W ramach posiedzeń Międzyresortowego Zespołu:

- na bieżąco monitorowano stan przygotowania administracji rządowej i samorządowej do przyjęcia uchodźców przybywających na terytorium RP z Ukrainy, we współpracy z wojewodami oraz służbami podległymi MSWiA na podstawie raportowanych przez nich danych (§ 2 pkt 2 ww. zarządzenia);
- przedstawiano i omawiano propozycje rozwiązań w zakresie organizacji przewozu i relokowania uchodźców wojennych z Ukrainy⁷⁷ (§2 pkt 3 zarządzenia PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu);
- dokonywano analizy potrzeb i możliwości zapewnienia uchodźcom z Ukrainy niezbędnej pomocy⁷⁸ (§ 2 pkt 4 ww. zarządzenia);
- dokonywano analizy dostępności środków finansowych (w tym z Funduszu Pomocy), które umożliwią pomoc obywatelom Ukrainy⁷⁹.

Efektom prac Międzyresortowego Zespołu było wypracowanie, w porozumieniu z wojewodami, wytycznych do współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie udzielanej pomocy uchodźcom (m.in. zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej, transportu, pomocy finansowej i edukacji).

DOLiZK opracował ponadto raport ze współpracy z organizacjami pozarządowymi⁸⁰. Zebrane dane zostały wykorzystane w celu usystematyzowania współpracy wojewodów z organizacjami humanitarnymi funkcjonującymi na terenie województw, a także oszacowania kosztów poniesionych przez ww. podmioty w ramach pomocy uchodźcom z Ukrainy.

Ostatnie posiedzenie Międzyresortowego Zespołu odbyło się 10 maja 2022 r., a część jego zadań przejął Pełnomocnik. Nie występowano jednak do Prezesa Rady Ministrów o zgodę na wstrzymanie/zawieszenie realizacji przepisów zarządzenia PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu lub o jego uchylenie.

(akta kontroli str. 456-603, CD_4, 1289-1510, 1348-1510, CD_5, 1519-1577, 2306-2407, 2540, CD_10, 2541-2544, 2365-2395, CD_9)

⁷⁷ Propozycje rozwiązań w zakresie organizacji przewozu i relokowania na terytorium RP uchodźców z Ukrainy zostały zawarte w protokołach/notatkach z posiedzeń Zespołu z 26 lutego 2022 r., 28 lutego 2022 r., 12 marca 2022 r., 15 marca 2022 r., 17 marca 2022 r., 22 marca 2022 r., 28 marca 2022 r., 30 marca 2022 r., 4 kwietnia 2022 r., 6 kwietnia 2022 r., 8 kwietnia 2022 r., 11 kwietnia 2022 r., 13 kwietnia 2022 r. i 20 kwietnia 2022 r.

⁷⁸ Podczas posiedzeń omawiana była bieżąca sytuacja związana z realizacją przez wojewodów zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Na koniec posiedzeń przewodniczący Zespołu przekazywał wytyczne uczestnikom spotkania, dotyczące bieżących rozwiązań w ramach przekazywanego wsparcia. Stosownie do decyzji Kierownictwa MSWiA oraz rozwoju sytuacji dotyczącej pomocy obywatelom Ukrainy, wdrażane były zmiany w zależności od potrzeb. Powyższe miało charakter kompleksowy, jednakże odnosiło się głównie do częstotliwości co do wykonywania przypisanych czynności oraz przygotowywania dodatkowych informacji w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy (np. przygotowanie miejsc zakwaterowania na sezon zimowy lub zwiększenie rezerwy kwaterunkowej dla potrzebujących).

⁷⁹ Protokoły z 24 marca 2022 r. i 11 kwietnia 2022 r.

⁸⁰ Raport z 25 kwietnia 2022 r.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu, wyjaśnił, że *stabilizacja sytuacji związana z napływem uchodźców z Ukrainy do Polski, a także zdobyte doświadczenie oraz wypracowane wcześniejsze praktyki przyczyniły się do decyzji o zakończeniu organizacji spotkań ww. zespołu w przyjętej formule. Tym bardziej, że weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy (...), która wprowadziła rozwiązania legislacyjne związane z pomocą obywatelom Ukrainy, w tym związane z finansowaniem lub dofinansowaniem realizacji tych zadań. Prowadzone zadania, w istotnej części, przejął powołany Pełnomocnik Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy, Sekretarz Stanu MSWiA Pan Paweł Szefernaker.*

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu poinformował, że *Pełnomocnik nie przejął w sposób formalny tych zadań, ale funkcjonalny. Wskazał ponadto, że do głównych zadań Pełnomocnika należało zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy, a także koordynacja działalności legislacyjnej, tj. przygotowanie we współpracy z zainteresowanymi podmiotami projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, projektów jej nowelizacji, a także projektów aktów wykonawczych. Zadania koordynacyjne wykonywane były głównie podczas cyklicznych wideokonferencji. Co do zasady uczestniczyli w nich również członkowie kierownictw podmiotów reprezentowanych w Międzyresortowym Zespole. Międzyresortowy Zespół w każdej chwili może być zwołany, jeżeli zaistnieje taka potrzeba. Od maja 2022 roku do chwili obecnej zadania realizowane są na bieżąco poprzez utrzymywanie stałych kontaktów m.in. z wojewodami oraz służbami podległymi resortowi MSWiA. We współpracy z ww. podmiotami MSWiA monitoruje sytuację związaną z napływem uchodźców z Ukrainy (przygotowanie raportów nt. zakwaterowania oraz przyjmowania cudzoziemców z Ukrainy w punktach recepcyjnych), a także podejmuje działania mające na celu rozwiązywanie bieżących potrzeb dotyczących pomocy obywateli tego państwa.*

(akta kontroli str. 1525)

NIK ustaliła, że Pełnomocnik od 10 maja 2022 r. realizował następujące zadania Międzyresortowego Zespołu wyszczególnione w § 2 zarządzenia PRM:

- pkt 2 monitorowanie stanu przygotowania administracji rządowej i samorządowej do przyjęcia uchodźców przybywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy z powodu działań wojennych;
- pkt 4 analiza potrzeb i możliwości zapewnienia uchodźcom z terytorium Ukrainy niezbędnej pomocy, w tym pomocy humanitarnej, a w przypadku zaistnienia takiej konieczności, również możliwości legalizacji ich pobytu i przyznania odpowiedniego statusu oraz integracji;
- pkt 5 dokonywanie przeglądu i analizy działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową w związku z kryzysem na Ukrainie;
- pkt 7 inicjowanie współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi, w celu wsparcia realizacji zadań Zespołu.

DOLiZK raz w tygodniu (w każdą środę) sporządzał raporty dotyczące funkcjonowania i udzielania pomocy w punktach recepcyjnych oraz liczby zajętych miejsc zbiorowego zakwaterowania obywateli Ukrainy. Raporty te były przekazywane również Zespołowi ds. obsługi Pełnomocnika.

(akta kontroli str. 1796-1809)

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu poinformował, że zadania zawarte w § 2 pkt 1 ww. zarządzenia PRM (bieżąca ocena poziomu napływu uchodźców z terytorium Ukrainy oraz jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny na terytorium Rzeczypospolitej realizowane są przez członków zespołu w ramach kompetencji własnych oraz służby podległe MSWiA (Straż Graniczna, Policja), w ramach ich ustawowych zadań (...) a także DAP i DOLiZK na podstawie otrzymywanych raportów.

(akta kontroli str. 1800, 1806)

W zakresie zadań zawartych w § 2 pkt 3 ww. zarządzenia (przedstawianie propozycji rozwiązań w zakresie organizacji przewozu i relokowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźców z terytorium Ukrainy) z up. Ministra Dyrektor DK wyjaśnił, że Zespół opracował rozwiązania dotyczące organizacji przewozu i relokowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźców z terytorium Ukrainy przez Państwową Straż Pożarną, Policję, Polskie Koleje Państwowe. Nie było potrzeby kontynuowania tego zadania. Od 10 maja 2022 r. nie były wypracowywane nowe koncepcje realizacji zadania w zakresie organizacji przewozu i relokowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźców z terytorium Ukrainy. Zadanie to realizowane jest w sposób ciągły i przyjęty podczas posiedzeń Międzyresortowego Zespołu.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu zapewnił koordynację działań członków Zespołu i wymianę informacji pomiędzy nimi (§ 2 pkt 6 ww. zarządzenia) poprzez DOLiZK. Ponadto, jak wyjaśnił z up. Ministra SWiA Dyrektor DK, sytuacja związana z wojną na Ukrainie jest przedmiotem regularnych posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, na których MSWiA referuje kwestie związane z udzielaniem pomocy uchodźcom.

Zadania pomocowe względem uchodźców z Ukrainy wynikające z § 2 pkt 8 ww. zarządzenia (wykonywanie innych działań niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań Zespołu – na polecenie Prezesa Rady Ministrów), jak podał z up. Ministra SWiA Dyrektor DK, realizowane są w sposób uzgodniony i wypracowany w trakcie posiedzeń Międzyresortowego Zespołu, oznacza to, że zadania realizowane są w sposób ciągły zgodnie z kompetencjami członków Zespołu. Prezes Rady Ministrów nie wydawał poleceń realizacji zadań innych niż realizowane lub zadań wskazujących na nieprawidłową realizację zadań przez Zespół.

(akta kontroli str. 2023-2024)

2.7. Kwestie związane z pomocą obywatelom Ukrainy były przedmiotem posiedzeń KWRiST⁸¹, której współprzewodniczącym jest Sekretarz Stanu w MSWiA Paweł Szefermaker. Dotyczyły one m.in.:

- a) problemu związanego z dodatkowym strumieniem odpadów w związku z kryzysem migracyjnym i konieczności wprowadzenia systemowych rozwiązań regulujących problem; w wyniku uzgodnień skierowano wniosek do Ministerstwa Klimatu i Środowiska;
- b) uelastycznienia zakładania rachunków bankowych przez obywateli Ukrainy; w wyniku uzgodnień skierowano wniosek do Ministerstwa Finansów (dalej: MF);
- c) kończących się prac nad projektem rozporządzenia RM w sprawie określenia procedur oraz usług, w których dokument elektroniczny oraz certyfikat mogą być wykorzystywane do stwierdzenia tożsamości obywatela Ukrainy i o kończących się pracach nad projektem rozporządzenia RM w sprawie określenia procedur oraz usług, w których dokument elektroniczny oraz certyfikat mogą być wykorzystywane do stwierdzenia tożsamości obywatela Ukrainy; informacja przedstawiona przez MC-KPRM;
- d) potrzeby uzupełnienia Krajowej Polityki Miejskiej 2030 o temat uchodźców; w wyniku uzgodnień skierowano wniosek do MFiPR (pkt a-d były omawiane na posiedzeniu 30 marca 2022 r.);
- e) powołania Zespołu Doraźnego KWRiST ds. Uchodźców Wojennych z Ukrainy, na wniosek Pełnomocnika Pawła Szefermakera⁸²;
- f) rozwiązań legislacyjnych dotyczących uznawania orzeczeń wydanych przez organy ukraińskie odnośnie osób niepełnosprawnych (pkt e-f były omawiane na posiedzeniu 27 kwietnia 2022 r.);
- g) wniosku strony samorządowej o informacje na temat stanu prac nad specustawą dotyczącą pomocy obywatelom Ukrainy (omawiany na posiedzeniu 30 maja 2022 r.);

⁸¹ W okresie od 24 lutego 2022 r. do 22 czerwca 2023 r. odbyło się 15 posiedzeń (w tym 10 w 2022 r. – pierwsze 30 marca i pięć w 2023 r. – ostatnie 30 maja). Na sześciu z nich poruszane były sprawy dotyczące uchodźców z Ukrainy.

⁸² Współprzewodniczącymi Zespołu zostali: ze strony rządowej Sekretarz Stanu w MSWiA Paweł Szefermaker, a ze strony samorządowej Jacek Karnowski – Prezydent Sopotu.

- h) wniosku MSWiA o pilne rozpatrzenie projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD459) – omawiany na posiedzeniu 25 października 2022 r.);
- i) nowych zasad zbiorowego zakwaterowania obywateli Ukrainy związanych z nowelizacją ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, w szczególności kierunkowej interpretacji „trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej ich udział w kosztach pomocy”; informacja przedstawiona przez MSWiA (omawiany na posiedzeniu 1 marca 2023 r.);
- j) wniosku strony samorządowej o zwołanie Zespołu Doradczego KWRiST przy udziale przedstawicieli UdSC, aby dokonać aktualizacji/przeгляdu stosownych regulacji dotyczących uchodźców (omawiany na posiedzeniu 26 kwietnia 2023 r.).

Zespół Doradczy KWRiST od powołania 27 kwietnia 2022 r. do 29 czerwca 2023 r. odbył 11 posiedzeń (w tym 10 w 2022 r. pierwsze 29 kwietnia i jedno w 2023 r. – 16 maja). Spotkania odbywały się w trybie stacjonarnym i w formie wideokonferencji, z udziałem przedstawicieli MSWiA, KPRM, MZ, Narodowego Funduszu Zdrowia, MEiN, MF, MRiT i MRiPS. Tematyka posiedzeń każdorazowo dotyczyła spraw bieżących, w tym przede wszystkim udzielenia informacji i wyjaśnień stronie samorządowej z realizacji ustawy o pomocy. Obejmowała m.in. omówienie sytuacji napływających uchodźców wojennych z Ukrainy, pomoc humanitarną, wsparcie dla samorządów i finansowanie zadań z Funduszu Pomocy, kwestie mieszkalnictwa/budownictwa, edukacji dzieci z Ukrainy (egzaminów ósmoklasisty, matur), rozwiązań dotyczących dzieci w przedszkolach, wypracowanie przepisów ustawy o pomocy oraz stosowanie przepisów tej ustawy. Obejmowała także zagadnienia z zakresu ochrony zdrowia, nostryfikacji dyplomów, pomocy społecznej, informatyzacji procesów oraz aktywizacji zawodowej.

Współprzewodniczący strony samorządowej Zespołu Doradczego KWRiST przekazał 16 maja 2022 r. Pełnomocnikowi informację o problemach zgłaszanych przez stronę samorządową do pilnego uregulowania w celu poprawy sytuacji przebywających w Polsce obywateli Ukrainy. Zgłoszonych zostało 31 problemów z następujących dziedzin: [1] Oświata (13 problemów⁸³), [2] Ochrona zdrowia (11 problemów⁸⁴), [3] Pomoc społeczna (3 problemy⁸⁵) i [4] Mieszkalnictwo (4 problemy⁸⁶).

⁸³ [1] Oświata: 1. Pokrycie kosztów pobytu dzieci z Ukrainy w przedszkolach i żłobkach, 2. Wycofanie się z konieczności zdawania egzaminu ósmoklasisty przez dzieci z Ukrainy z języka polskiego, 3. Stworzenie domowych grup przedszkolnych, 4. Wsparcie młodzieży ukraińskiej w nauce zdalnej, 5. Program budowy i adaptacji nowych obiektów na potrzeby edukacyjne, 6. Likwidacja obwodów szkolnych dla uczniów z Ukrainy, 7. Niepopieranie pomysłu jednego z posłów Sejmu RP dotyczącego przekształcenia szkół niepublicznych w publiczne bez zgody samorządu, 8. Wykluczenie dofinansowania dla niepublicznych szkół dla dorosłych, 9. Utrzymanie możliwości łączenia oddziałów szkolnych, 10. Czasowe uelastycznienie wymogów technicznych, którym podlegają obiekty szkolne, 11. Ustalenie zasad organizacji matur dla młodzieży ukraińskiej, 12. Ustalenie sposobu rekrutacji do szkół średnich dla uczniów ukraińskich, 13. Rozszerzenie dostępu do Systemu Informacji Oświatowej, w szczególności umożliwienie dyrektorom i organom prowadzącym sprawdzenie w SIO realizacji obowiązku szkolnego, przygotowania przedszkolnego oraz obowiązku nauki.

⁸⁴ [2] Ochrona zdrowia: 1. Zwiększenie wartości ryczałtów i umów pozaryczałtowych dla szpitali, 2. Przyspieszenie procedury wydawania zgód na pracę ukraińskiej kadry medycznej w Polsce, 3. Skoordinowanie kwestii tłumaczeń dokumentów uprawniających do wykonywania zawodów medycznych, 4. Uzupełnienie listy państw, których dyplomy są uznawane w Polsce, o Ukrainę (umożliwienie leczenia ukraińskich obywateli przez ukraińskich lekarzy), 5. Współfinansowanie profilaktyki – samorządy oraz Narodowy Fundusz Zdrowia, 6. Specjalistyczne kursy języka polskiego dla kadry, 7. Zatrudnienie ukraińskich lekarzy na etacie stażysty z finansowaniem ze stażu z Ministerstwa Zdrowia, 8. Ogólnopolska promocja szczepień ochronnych dla obywateli Ukrainy, 9. Włączenie organizacji pozarządowych działających w dziedzinie ochrony zdrowia do prac Zespołów Zarządzania Kryzysowego, 10. Opracowanie procedury wypisywania recept na leki refundowane (dot. w szczególności przewlekłe chorych obywateli Ukrainy), 11. Rozliczanie świadczeń udzielanych uchodźcom przez Zakłady Opiekuńczo-Lecznicze.

⁸⁵ [3] Pomoc społeczna: 1. Pokrycie kosztów pobytu Ukraińców w Domach Pomocy Społecznej, 2. Rozwiązanie problemu weryfikacji orzeczeń dot. osób z niepełnosprawnościami z Ukrainy, 3. Przeznaczenie środków z urzędów pracy na naukę języka polskiego dla dorosłych.

⁸⁶ [4] Mieszkalnictwo: 1. Wydłużenie do trzech lat uproszczonej procedury adaptacji obiektów budowlanych użyteczności publicznej (obiektów Skarbu Państwa, Gminy) w obiekty mieszkalne na potrzeby zamieszkania, 2. Obiekty wymienione w punkcie 1 nie podlegają uzgodnieniu a jedynie zgłoszeniu u konserwatora zabytków,

Efektom prac Zespołu były propozycje zmian do ustawy o pomocy oraz usprawnienie systemu pomocy dla obywateli Ukrainy. Złożone przez stronę samorządową problemy były rozwiązywane przez odpowiedzialne za nie resorty lub wdrażano inne rozwiązania zgłaszanego problemu⁸⁷. W stosunku do nielicznych problemów, po przedstawieniu wstępnej informacji na forum Zespołu, nie podejmowano dalszych działań⁸⁸.

Strona samorządowa była powiadamiana na bieżąco o podejmowanych działaniach, np. w trakcie wideokonferencji.

(akta kontroli str. 1610-1704, 1746-1795, 1972-2027, 2147-2227, 2304-2307)

Jak poinformował Zastępca Dyrektora DAP, równocześnie sekretarz strony rządowej KWRiST, *prace Zespołu dotyczyły głównie spraw i problemów bieżących i nie były one w jakiś szczególny sposób utrwalane, katalogowane czy monitorowane. Ustalenia i wyjaśnienia, ze względu na dynamikę zjawisk i okoliczności których dotyczyły, były realizowane w trybie roboczym w stałym bieżącym kontakcie ze stroną samorządową. Jedyńm formalnym ustaleniem zespołu, które znalazło odzwierciedlenie w dokumentacji (protokole) było uzgodnienie nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (...). Wyjaśnił ponadto, że Sekretariat KWRiST nie dysponuje protokołami z posiedzeń Zespołu, a § 15 regulaminu KWRiST⁸⁹ w zakresie sporządzania protokołów, nie ma zastosowania do prac zespołów problemowych, zgodnie bowiem z § 16 ust. 3 ww. regulaminu, §§ 8-15 stosuje się odpowiednio wyłącznie w zakresie trybu przygotowywania posiedzeń zespołów, trybu zawiadomiania o posiedzeniach oraz przekazywania materiałów członkom zespołów.*

(akta kontroli str. 1702-1704)

Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK poinformował, że *kwestie związane z pomocą obywatelom Ukrainy nie były przedmiotem posiedzeń w ramach innych zespołów/komisji funkcjonujących w MSWiA.*

(akta kontroli str. 1597)

2.8. Z wyjaśnień Dyrektora DAP wynika, że w okresie objętym kontrolą do Ministra SWiA nie wpłynęły od Pełnomocnika informacje o zagrożeniach w realizacji jego zadań określonych w rozporządzeniu RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców. Dyrektor DAP wyjaśnił ponadto, że *Pełnomocnik skupiał się na realizowaniu zadań. Na bieżąco reagował na pojawiające się zmiany, w związku z tym nie wystąpiły żadne zagrożenia w realizacji zadań, a tym samym nie zaistniała konieczność przekazywania informacji o zagrożeniach w realizacji*

3. Zobowiązanie gestorów sieci do wykonania do wymienionych w punkcie 1 obiektów przyłączy w ciągu jednego miesiąca, o ile sieć znajduje się na terenie gminy, 4. Uelastycznienie zapisów o Społecznej Agencji Najmu, skrócenie czasu najmu mieszkania (dzisiaj min. 5 lat), zniesienie przeprowadzania postępowania konkursowego na prowadzenie Społecznych Agencji Najmu, możliwość uzyskania przez samorządy dotacji celowych na tworzenie SAN.

⁸⁷ W przypadku postulatu dotyczącego stworzenia domowych grup przedszkolnych, w związku z koniecznością pilnego objęcia wychowaniem przedszkolnym znacznej grupy dzieci ukraińskich umożliwiono zwiększenie liczby dzieci w oddziale przedszkola i uczniów w oddziale klas I-III szkoły podstawowej o dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy (§ 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy – Dz. U. poz. 645, ze zm.).

⁸⁸ W obszarze [1] Oświata, postulat 6 dotyczący likwidacji obwodów szkolnych dla uczniów z Ukrainy (wprowadzałby nieuzasadnione różnice w dostępie do szkoły w stosunku do obywateli polskich i cudzoziemców); w obszarze [2] Zdrowie, postulaty dotyczące: 3 - skoordynowania kwestii tłumaczeń dokumentów uprawniających do wykonywania zawodów medycznych (MZ nie prowadzi działań mających na celu ingerencję w dokumentację, która będzie podstawa do rozpatrywania wniosków o wykonywanie zgody na wykonywanie zawodu medycznego), 4 - uzupełnienia listy państw, których dyplomy są uznawane w Polsce, o Ukrainę - umożliwienie leczenia ukraińskich obywateli przez ukraińskich lekarzy (MZ nie widzi potrzeby poszerzenia listy państw o Ukrainę, także Naczelna Izba Lekarska wyraziła negatywną opinię w tej kwestii, na podstawie ustawy o pomocy, obywatele Ukrainy mogą uzyskać zgodę na wykonywanie zawodu lekarza i lekarza dentyisty na uproszczonych zasadach) oraz 7 - zatrudnienia ukraińskich lekarzy na etacie stażysty z finansowaniem ze stażu z Ministerstwa Zdrowia (MZ nie organizuje zatrudnienia i nie finansuje staży lekarza z Ukrainy, a zatrudnienie w jakiegokolwiek formie jest organizowane indywidualnie przez każdego lekarza); w obszarze [4] Mieszkalnictwo, postulat 3 dotyczący zobowiązania gestorów sieci do wykonania do adaptowanych obiektów budowlanych użyteczności publicznej, przyłączy w ciągu jednego miesiąca, o ile sieć znajduje się na terenie gminy.

⁸⁹ Uchwała Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 9 maja 2006 r. w sprawie regulaminu KWRiST (M. P. z 2007 r. Nr 32 poz. 375, ze zm.).

jego zadań. Dodatkowo Pełnomocnik był w stałym kontakcie z Prezesem Rady Ministrów oraz na bieżąco współpracował z innymi resortami.

(akta kontroli str. 790, 795)

2.9. Działania informacyjne były podejmowane przez wojewodów w punktach recepcyjnych, a następnie w szczególności w zbiorowych miejscach zakwaterowania obywateli Ukrainy (m.in. ulotki, tłumacze i in.). Działania informacyjne były również podejmowane przez organizacje pozarządowe na zlecenie wojewodów. Również w MSWiA odbywały się na bieżąco spotkania z organizacjami pozarządowymi i za ich pośrednictwem były przekazywane informacje. Działy także infolinie przy poszczególnych resortach.

W ramach działań informacyjnych MSWiA skierowanych do osób przybywających z Ukrainy przesyłano do wojewodów oraz centrów zarządzania kryzysowego na terenie całego kraju ulotki informacyjne otrzymane z MRiPS⁹⁰, w związku z działaniami wspierającymi obywateli Ukrainy, którzy chcieli podjąć pracę w Polsce, do służbowego wykorzystania i dystrybucji do punktów recepcyjnych. Ponadto MSWiA współpracowało z KPRM, MC-KPRM, Ministerstwem Spraw Zagranicznych i UdSC w zakresie tworzenia i edycji treści przeznaczonych dla obywateli Ukrainy, w ramach strony internetowej pomagamukrainie.gov.pl.

(akta kontroli str. 790, 796, 1303)

2.10. W latach 2022-2023 (do 31 sierpnia) MSWiA nie przeprowadzało kontroli w zakresie realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w jednostkach organizacyjnych MSWiA i w jednostkach podległych. Ustalono, że w *Planie kontroli MSWiA na rok 2023* ujęto zrealizowanie przez DK, kontroli pt. *Prawidłowość przyznawania i rozliczania środków finansowych przeznaczonych na pomoc obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z działaniami wojennymi*⁹¹ w dwóch wybranych urzędach wojewódzkich. Dyrektor DK poinformował, że szczegółowy zakres kontroli oraz wybór jednostek do kontroli, będzie dokonany po zakończeniu kontroli NIK w tym zakresie.

(akta kontroli str. 400, 446-450)

2.11. W okresie objętym kontrolą do MSWiA wpływały pisma dotyczące problemów z realizacją pomocy na rzecz obywateli Ukrainy, które nadsyłali wojewodowie, Rzecznik Praw Obywatelskich, jst oraz ich jednostki organizacyjne (ośrodki pomocy społecznej), fundacje i stowarzyszenia udzielające pomocy uchodźcom z Ukrainy oraz osoby fizyczne i obywatele Ukrainy.

Dotyczyły one m.in.:

- interpretacji przepisów ustawy o pomocy, w tym art. 13 ust. 1, kierowane w szczególności przez podmioty zapewniające zakwaterowanie i wyżywienie;
- interpretacji art. 13 ustawy o pomocy, w której obywatel Ukrainy posiadający obywatelstwo polskie, zatrudniony w Polsce, po sprowadzeniu żony i dzieci na terytorium RP w związku z wojną, chciałby ubiegać się o świadczenie pieniężne;
- interpretacji przepisów dotyczących przyznawania świadczeń pieniężnych za zakwaterowanie i wyżywienie oraz wątpliwości co do możliwości przedłużenia wypłaty świadczenia;
- możliwości zwiększonego ryzyka naruszeń praw grup mniejszościowych, odpowiedniej ochrony wśród osób szczególnie wrażliwych – kobiet, osób niepełnosprawnych, osób starszych oraz osób o pochodzeniu romskim, możliwości wprowadzenia stosownych zmian i instrumentów w ustawie o pomocy, m.in. w zakresie dokumentów potwierdzających korzystanie z ochrony tymczasowej, miejsc zakwaterowania dla dzieci z ukraińskich domów dziecka, dostępności miejsc przeznaczonych do zakwaterowania uchodźców, stygmatyzacji niektórych grup mniejszościowych w punktach recepcyjnych;

⁹⁰ Materiały zawierały informacje związane z możliwością uzyskania pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia w języku ukraińskim, w postaci ulotki do druku oraz wersji do zamieszczenia na stronie internetowej. DOLiZK przekazał materiały e-mailem z 30 marca 2022 r.

⁹¹ Plan kontroli MSWiA na rok 2023, znak DK-KKN-0330-2-9/2022, zatwierdzony 10 stycznia 2023 r. przez Ministra SWiA, poz. 25-26.

- wynagrodzenia z Funduszu Pomocy w ramach dodatkowych zadań, dla pracowników oddelegowanych, ale już wcześniej zatrudnionych w urzędach;
- sygnałów o utracie przez obywateli Ukrainy statusu UKR związanego z uzyskanym numerem PESEL, a tym samym uprawnień wynikających z ustawy o pomocy;
- wniosku obywatela Ukrainy o nadanie numeru PESEL wraz ze statusem UKR, w przypadku złożenia przez niego wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, przed wybuchem wojny na terenie Ukrainy;
- problemów pojawiających się na granicy polsko-ukraińskiej związanej z utrudnioną odprawą;
- zagrożeń związanych z przestępczością, w tym handlu ludźmi.

W celu rozwiązania zgłaszanych problemów zainteresowanym podmiotom udzielano wyjaśnień zarówno pisemnie, telefonicznie, a także w trakcie wideokonferencji z wojewodami.

Reagując na docierające sygnały, dotyczące niejednolitego podejścia urzędów do nadzorowania i koordynacji przyznawania świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, DAP 5 kwietnia 2022 r. skierował do dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich pismo zawierające prośbę o zapewnienie realizacji tego zadania zleconego, w szczególności poprzez udzielanie merytorycznego wsparcia jst⁹². Przygotowano również wytyczne dotyczące najczęściej zadawanych pytań i przedstawianych wątpliwości, które zostały skierowane do wojewodów (szerzej w pkt 1.5. wystąpienia). Wojewodowie we wskazanej korespondencji zostali także poproszeni o przekazanie tych informacji do wszystkich jst.

MSWiA występowało do innych organów o podjęcie działań lub przekazanie wytycznych i interpretacji przepisów m.in. do MRiPS:

- o przygotowanie odpowiedzi na wątpliwości i pytania kierowane przez jst do DAP, dotyczące interpretacji § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty⁹³;
- o opracowanie i wdrożenie stosownych procedur niezbędnych do prawidłowej organizacji ewentualnego powrotu dzieci na Ukrainę oraz każdorazowe informowanie o takich przypadkach powiatowe centra pomocy rodzinie oraz gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej, a także Straż Graniczną i wojewodów⁹⁴.

MSWiA na bieżąco przekazywało poszczególnym resortom oraz wojewodom wystąpienia dotyczące pomocy uchodźcom z Ukrainy, w celu podjęcia działań zgodnie z kompetencjami. (akta kontroli str. 789-799, 802-1200, 1745, 1972-1975, 2024-2146, 2228-2303, 2308-2321)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister SWiA nie zobowiązał wojewodów oraz innych podmiotów do przekazywania informacji odnośnie działań zrealizowanych 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 8 ustawy o pomocy oraz uzyskanych efektach tych działań. Było to nierzetelne i skutkowało tym, że Minister nie miał pełnej wiedzy o działaniach prowadzonych w ramach zadania.

W latach 2022-2023 (do 30 kwietnia) ze środków Funduszu Pomocy w ramach środków przekazanych przez Ministra SWiA wojewodom i innym podmiotom na podjęcie innych

⁹² Pismo znak: DAP-WSUST-0770-28/2022 z 5 kwietnia 2022 r.

⁹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1381.

⁹⁴ Zwrócono się w związku z zaistniałą 10 maja 2023 r. sytuacją dotyczącą powrotu na Ukrainę grupy dzieci z ukraińskiej pieczy zastępczej przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

działań niezbędnych do realizacji pomocy wydatkowano łącznie 62 839,0 tys. zł, z tego 53 603,9 tys. zł w 2022 r. i 9235,1 tys. zł w 2023 r. (do 30 kwietnia).

(akta kontroli str. 1201-1288, 1578-1609, 2643-2647)

Z up. Ministra SWiA Dyrektor DK wyjaśnił, że wojewodowie, jako dysponenti środków finansowych, podejmują decyzje samodzielnie mając na uwadze odpowiednią treść przepisów aktów normatywnych. Interpretacje przepisów ustawy o pomocy, które są podstawą wydatkowania środków, należą głównie do zakresu działania podmiotów realizujących przewidywane dla nich zadania. Dlatego też dokładne informacje o realizowanych działaniach posiadają wojewodowie z uwagi na różną specyfikę pojawiających się zagadnień w poszczególnych województwach. Dyrektor DK wskazał również, że nie było potrzeby zbierania tego rodzaju danych.

(akta kontroli str. 1591-1592)

W ocenie NIK, Minister SWiA, który został upoważniony przez Prezesa RM do dysponowania środkami Funduszu zgromadzonymi na rachunku pomocniczym Ministra, na tej podstawie został również zobowiązany do prawidłowego i efektywnego gospodarowania tymi środkami. Rzetelne wypełnianie powyższych obowiązków jest możliwe jedynie na podstawie pełnych informacji odnośnie celu, na jakie środki zostały przeznaczone oraz efektów uzyskanych w ramach poniesionych nakładów finansowych.

2. Wszystkie protokoły i notatki z posiedzeń Międzyresortowego Zespołu nie zostały podpisane przez przewodniczącego lub osobę go zastępującą, lecz wyłącznie przez sekretarza Zespołu – Dyrektora DOLiZK. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 zarządzenia PRM w sprawie Międzyresortowego Zespołu, według którego protokół z posiedzenia Międzyresortowego Zespołu podpisuje przewodniczący Zespołu albo osoba go zastępująca oraz sekretarz Zespołu. Z 21 posiedzeń Międzyresortowego Zespołu sporządzono 8 protokołów i 14⁹⁵ notatek.

(akta kontroli str. 1289-1510, CD_5, 1519-1574)

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu – Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że *sporządzano właściwą dokumentację z posiedzeń Międzyresortowego Zespołu (...) Dokumentacja pod nazwą „protokół” czy „notatka służbowa”, nie zmienia charakteru dokumentu.* Wyjaśnił ponadto, że brak podpisu przewodniczącego lub osoby zastępującej na protokołach z posiedzeń ww. Zespołu wynika z *przeoczenia, spowodowanego dużą ilością realizowanych zadań oraz dynamicznie zmieniającą się sytuacją.*

(akta kontroli str. 1527)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministra SWiA działań w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy oraz ich efekty. Przy realizacji tych działań Minister współdziałał z podległymi służbami, wojewodami i jst (w tym w ramach KWRiST i jej Zespołu Doradczego). Minister przekazywał wojewodom środki pochodzące z Funduszu Pomocy w wysokościach wynikających z zatwierdzonych planów, a także terminowo sporządzał i przekazywał do KPRM kwartalne informacje dotyczące niewykorzystanych środków Funduszu. Minister SWiA nie zobowiązał jednak wojewodów oraz innych podmiotów do przekazywania informacji odnośnie działań zrealizowanych na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w ramach zadania pn. *Podjęcie innych działań niezbędnych do realizacji pomocy* oraz uzyskanych efektach tych działań. Skutkiem tego, Minister nie miał pełnej wiedzy o działaniach prowadzonych w ramach ww. zadania, na które w latach 2022-2023 (do 30 kwietnia) ze środków pochodzących z Funduszu Pomocy wydatkowano łącznie 62 839,0 tys. zł. NIK stwierdziła również nieprawidłowość polegającą na niepodpisaniu przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu lub osobę go zastępującą protokołów z posiedzeń Zespołu.

⁹⁵ Przekazano dwie notatki z posiedzenia 11 kwietnia 2022 r.

IV. Wnioski

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

1. Zobowiązanie wojewodów oraz innych podmiotów realizujących zadanie pn. *Podjęcie innych działań niezbędnych do realizacji pomocy* do sprawozdawania o rodzaju prowadzonych działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy oraz ich efektach.
2. Zapewnienie niezwłocznego aktualizowania opisów stanowisk pracy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. 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, dnia listopada 2023 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

.....
Podpis