



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KAP.410.002.05.2023

Pan  
Paweł Szefernaker  
Sekretarz Stanu  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Pełnomocnik Rządu  
do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy  
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 w zakresie realizacji zadań Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MSWiA).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szefernaker, Sekretarz Stanu w MSWiA, od 1 kwietnia 2022 r. Pełnomocnik Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy (dalej: Pełnomocnik).
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy 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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/38/2023 z 15 maja 2023 r.</li><li>2. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/37/2023 z 15 maja 2023 r.</li><li>3. Katarzyna Witak-Pamięta, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/36/2023 z 15 maja 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-3)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają:

- DAP – Departament Administracji Publicznej MSWiA,
- jst – jednostki samorządu terytorialnego,
- ustawa o pomocy – ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>2</sup>,
- 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 Ukrainy<sup>3</sup>,
- 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 Ukrainy<sup>4</sup>,
- KWRiST – Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Zespół Doradźny KWRiST – Zespół Doradźny do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Zespół ds. obsługi Pełnomocnika – Zespół do spraw obsługi Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 721.

<sup>4</sup> M. P. poz. 268, ze zm.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Pełnomocnika, realizowane w okresie objętym kontrolą, w celu zapewnienia pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pełnomocnik, na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców, na bieżąco koordynował działania prowadzone przez organy administracji rządowej i samorządowej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Z jego inicjatywy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego powołała Zespół Doraźny KWRiST, który stanowił forum współpracy tych organów. W wyniku uwag i wniosków zgłoszonych przez jego uczestników, Pełnomocnik podjął działania mające na celu zmianę przepisów ustawy o pomocy.

Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców, Pełnomocnik współpracował z właściwymi organami administracji rządowej, które udostępniały mu informacje i dokumenty niezbędne do realizacji jego zadań. Na podstawie otrzymanych danych Pełnomocnik opracował półroczny i roczny raport prezentujący działania Rządu RP na rzecz obywateli Ukrainy oraz uzyskane efekty udzielanej pomocy w różnych obszarach, np. zakwaterowanie, edukacja.

Na polecenie Pełnomocnika, wśród obywateli Ukrainy przeprowadzono ankietę w celu zdiagnozowania ich potrzeb, sytuacji rodzinnej i materialnej, a także planów na przyszłość. Wyniki ankiety wykorzystywano przy planowaniu dalszych działań Rządu RP związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy.

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik korzystając z uprawnienia określonego w § 3 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców wносił do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekty zmian w przepisach prawa, w tym w ustawie o pomocy, których celem było usprawnienie procesu udzielania pomocy obywatelom Ukrainy oraz dostosowanie jej do zmieniających się potrzeb. Pełnomocnik na bieżąco przedstawiał Radzie Ministrów analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego zadań.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Pełnomocnik nie przekazał Radzie Ministrów rocznego sprawozdania ze swojej działalności, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców. W przywołanym rozporządzeniu nie został wskazany termin w jakim Pełnomocnik powinien zrealizować powyższy obowiązek, niemniej jednak, w ocenie NIK, przekazanie sprawozdania Radzie Ministrów po kilku miesiącach od zakończenia okresu sprawozdawczego znacznie obniża aktualność prezentowanych w nim informacji oraz ich użyteczność przy podejmowaniu decyzji co do dalszych działań.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

### Realizacja przez Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy działań w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy oraz ich efekty

### Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców, 1 kwietnia 2022 r. Prezes Rady Ministrów powołał Pawła Szefernakera, Sekretarza Stanu w MSWiA, na stanowisko Pełnomocnika. Obsługę realizacji zadań Pełnomocnika, stosownie do § 6 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców, zapewniał Zespół ds. obsługi Pełnomocnika funkcjonujący od 16 maja 2022 r. w DAP<sup>6</sup>.

(akta kontroli str.: 6-24, 56, 122-133, 3162)

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Zmiany w regulaminie DAP wprowadzone zarządzeniem Nr 20 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 1 czerwca 2022 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, z mocą obowiązywania od 16 maja 2022 r.

Z inicjatywy Pełnomocnika, KWRiST na posiedzeniu 27 kwietnia 2022 r., powołała Zespół Doradczy KWRiST, w skład którego weszli przedstawiciele strony rządowej<sup>7</sup> oraz samorządowej<sup>8</sup>. Zespół miał charakter doradczy i opiniodawczy, a do zakresu jego działania należały sprawy związane z realizacją zadań na rzecz obywateli Ukrainy. Pełnomocnik był odpowiedzialny za wyznaczanie i przebieg kolejnych posiedzeń Zespołu, inicjowanie rozwiązań i koordynację zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy.

Uczestnikami posiedzeń byli ponadto przedstawiciele urzędów centralnych<sup>9</sup>, wojewodowie, komendanci: policji, straży granicznej i straży pożarnej, przedstawiciele jst i organizacji pozarządowych.

W trakcie posiedzeń Zespołu Doradczego KWRiST omawiano m.in. sprawy dotyczące:

- zasad nadawania obywatelom Ukrainy numeru PESEL,
- nowelizacji ustawy o pomocy, w tym przedłużenia ochrony czasowej dla obywateli Ukrainy,
- przewozu obywateli Ukrainy do miejsc zakwaterowania w sytuacji przybycia kolejnej fali uchodźców,
- odpłatności z tytułu udzielonego obywatelom Ukrainy zakwaterowania i wyżywienia,
- zwiększenia stawek za zakwaterowanie i wyżywienie,
- nieprawidłowo wypełnionych wniosków o świadczenia pieniężne,
- wypłaty świadczeń w przypadku utraty statusu UKR<sup>10</sup>,
- problemów z regularnym otrzymywaniem przez jst środków z Funduszu Pomocy<sup>11</sup>,
- refundacji kosztów poniesionych przez gminy/powiaty w związku z zatrudnieniem osób wspierających obsługę obywateli Ukrainy (m.in. porady prawne),
- regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania opiekunów tymczasowych,
- limitu dzieci w pieczy zastępczej,
- właściwości terytorialnej gmin np. przy wypłacie świadczeń obywatelom Ukrainy,
- dofinansowania posiłków,
- przyznania prawa wykonywania zawodu przez pielęgniarki i lekarzy ukraińskich.

Posiedzenia były częściowo dokumentowane w formie protokołów i notatek. Pełnomocnik wyjaśnił, że: (...) *dynamika sytuacji i konieczność szybkiej reakcji powodowała, że sprawy musiały być omawiane ustnie.*

(akta kontroli str. 6-24, 25-54, 231-255, 3162)

2. Pełnomocnik realizował również część zadań Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy<sup>12</sup>, w tym:

- monitorowanie stanu przygotowania administracji rządowej i samorządowej do przyjęcia uchodźców przybywających na terytorium Rzeczypospolitej z terytorium Ukrainy z powodu działań wojennych,
- analizę 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, przyznania odpowiedniego statusu oraz integracji,
- dokonywanie przeglądu i analizy działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową w związku z kryzysem na Ukrainie,

<sup>7</sup> Przedstawiciele: MSWiA, Ministerstwa Edukacji i Nauki (dalej: MEiN), Ministerstwa Zdrowia (dalej: MZ), Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS), Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM).

<sup>8</sup> Marszałek Województwa Lubuskiego, Burmistrz Proszowic, Wiceprezydent Warszawy, Starosta Poznański, Wójt Terespoła oraz przedstawiciel Związku Miast Polskich. Współprzewodniczącym Zespołu został Prezydent Miasta Sopotu.

<sup>9</sup> Np. Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>10</sup> Status nadawany w rejestrze PESEL obywatelom Ukrainy na podstawie art. 4 ust. 1a i 17a ustawy o pomocy.

<sup>11</sup> Fundusz Pomocy został utworzony na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o pomocy, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim.

<sup>12</sup> Ostatnie posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy odbyło się 10 maja 2022 r.

- inicjowanie współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w celu wsparcia realizacji zadań Zespołu.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu poinformował, 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. Poinformował również, że Pełnomocnik nie przejął w sposób formalny tych zadań, ale funkcjonalny.*

(akta kontroli str. 25-54, 237-255, 3162)

3. Na polecenie Pełnomocnika w okresie od 12 do 31 sierpnia 2022 r. wśród obywateli Ukrainy przybyłych na terytorium RP przeprowadzono anonimową ankietę<sup>13</sup> mającą na celu zdiagnozowanie ich potrzeb, obecnej sytuacji rodzinnej i materialnej, a także planów na przyszłość (w szczególności na najbliższe trzy miesiące). Wyniki ankiet<sup>14</sup> pokazały, że obywatele Ukrainy potrzebowali m.in. pomocy: finansowej (36% ankietowanych), w nauce języka polskiego (28%), w załatwianiu spraw urzędowych (8%), prawnej (7%), psychologicznej (7%), w zakresie tłumaczeń (6%), w powrocie na Ukrainę (2%). Odpowiedź inne wskazało 5% ankietowanych, a 2%, podało, że obecnie nie potrzebują dalszej pomocy. Informacje pozyskane w wyniku przeprowadzonych ankiet wykorzystywano przy planowaniu dalszych działań Rządu RP związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy.

(akta kontroli str. 256-425)

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców, Pełnomocnik koordynował działania podejmowane w związku z przybyciem na terytorium RP obywateli Ukrainy wskutek działań wojennych. Podstawowym instrumentem działań koordynacyjnych były wideokonferencje. Od momentu powołania Pełnomocnika, tj. od 1 kwietnia 2022 r. do dnia 30 kwietnia 2023 r. odbyło się 21 wideokonferencji dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy. W trakcie spotkań przekazywano bieżące informacje o podjętych dotychczas działaniach pomocowych i ich skali, a także informowano o trudnościach jakie mogą się pojawić przy ich prowadzeniu.

(akta kontroli str. 6–54, 231-255, 905-908, 943-945, 2282-2646)

Pełnomocnik zwracał się z prośbą do organów administracji rządowej, w tym właściwych ministrów i wojewodów o przekazanie materiałów dotyczących działalności na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Ponadto podczas spotkań z Pełnomocnikiem przedstawiciele administracji rządowej zgłaszali wnioski i uwagi związane z aktualną sytuacją, w tym m.in.:

- Minister EiN zwrócił uwagę na sytuację dotyczącą dofinansowania placówek oświatowych i przedszkolnych, wskazując na potencjalne nadużycia w zakresie dotacji dla szkół niepublicznych;
- Sekretarz Stanu w MRiPS przedstawił podjęte działania pomocowe na rzecz osób bezdomnych, wskazał na możliwość przedłużenia zezwoleń na pracę pracowników sezonowych oraz stan wydanych orzeczeń o niepełnosprawności w stosunku do liczby złożonych wniosków;
- Minister właściwy do spraw informatyzacji przedstawił możliwości doposażenia w sprzęt elektroniczny uczniów oraz zwiększenia liczby stanowisk do nadawania numerów PESEL;
- Sekretarz Stanu w KPRM zwróciła uwagę na problem zbiorowego zakwaterowania i związanych z nimi opłat, w tym kryterium dochodowego, zasobu mieszkaniowego i preferencyjnego ZUS dla osób samozatrudnionych.

<sup>13</sup> Ankieta została udostępniona w wersji papierowej oraz elektronicznej na stronie internetowej MSWiA: <https://www.gov.pl/web/gov/szukaj?scope=mswia&query=ankieta+dla+obywateli+Ukrainy>.

<sup>14</sup> Raport z badań ankietowych dotyczących zdiagnozowania potrzeb i planów uchodźców uciekających przed wojną. W sumie wypełnione zostały 23 194 ankiety.

Pełnomocnik, w odpowiedzi na cyklicznie napływające uwagi i wnioski, wdrażał odpowiednie rozwiązania, m.in. podejmując decyzje o zorganizowaniu w MRiPS konferencji z udziałem przedstawicieli pracodawców Rady Dialogu Społecznego dotyczącej aktywizacji zawodowej obywateli Ukrainy.

Ponadto na prośbę Pełnomocnika urzędy przedkładały inne dokumenty, np.: Główny Inspektorat Pracy przedstawił działania zaangażowanych pracowników Państwowej Inspekcji Pracy w pomoc, do której zaliczały się działania informacyjne na temat zasad zatrudniania cudzoziemców, udostępniania formularzy umów o pracę w języku polskim i ukraińskim na stronie PIP, bezpłatnego poradnictwa prawnego, ulotek dla obywateli Ukrainy zawierających informacje na temat wykonywania legalnej pracy w Polsce. Państwowa Straż Pożarna poinformowała o zaangażowaniu sił i środków jednostek ochrony przeciwpożarowej na rzecz Ukrainy w okresie od 24 lutego 2022 r. do 24 lutego 2023 r. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych udostępniła dane liczbowe odnośnie zrealizowanej pomocy (m.in. o przekazanych lekach, sprzęcie medycznym, pomocy rzeczowej).

Centrum Operacyjne Komendy Głównej Policji dostarczało informacji zawierających wykaz działań, m.in. w zakresie zabezpieczenia transportu uchodźców, punktów informacyjnych i recepcyjnych, konwojów humanitarnych, współpracy z siłami zbrojnymi i Strażą Graniczną oraz zaangażowania w zdarzenia i sytuacje nadzwyczajne, w których interweniowała policja.

Dane przekazywane systematycznie Pełnomocnikowi przez Komendę Główną Straży Granicznej obejmowały informacje w zakresie: ruchu granicznego (z uwzględnieniem wieku i płci odprawionych osób), informacji dotyczących osób objętych ochroną tymczasową oraz posiadających Kartę Polaka, czasu oczekiwania na przejściu granicznym, ruchu ciężarowego i towarowego, skali obciążenia zaangażowanych placówek Straży Granicznej w ujęciu dobowym, miesięcznym i rocznym. W przekazywanych w ramach cyklicznego monitoringu raportach i statystykach, przedstawiono informacje na temat wsparcia logistycznego, pełnej mobilizacji jednostek, współpracy z pozostałymi służbami.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej poinformował Pełnomocnika o powołaniu Sztabu Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej odpowiadającego za koordynację działań realizowanych przez krajowy system ratowniczo-gaśniczy w związku z agresją zbrojną Rosji na Ukrainę.

(akta kontroli str. 6-24, 904-908, 943-945, 1832-2646)

Pełnomocnik nadzorował i monitorował realizację zadań wojewodów poprzez systematyczną analizę sporządzanych na jego polecenie raportów, zawierających m.in. informacje o zapleczu umożliwiającym zbiorowe zakwaterowanie obywateli Ukrainy, przygotowania do zimy, przekazywania pomocy rzeczowej oraz środków na świadczenia pomocowe.

(akta kontroli str. 85-121, 270-288, 299-307, 335-339, 1832-2695)

Pełnomocnik współpracował również z jst oraz organizacjami samorządowymi. Współpraca ta odbywała się m.in. na forum KWRiST, Zespołu Doraźnego KWRiST oraz w ramach spotkań i wideokonferencji, w których brali udział przedstawiciele organizacji pozarządowych. W szczególności spotkał się 18 listopada 2022 r. w Rzeszowie z prezydentami, wójtami i burmistrzami. Spotkanie dotyczyło przygotowania gmin przygranicznych na przyjęcie zwiększonej liczby uchodźców z Ukrainy. Pełnomocnik reagował na problemy zgłaszane przez jst i organizacje samorządowe, w tym przez Unię Metropolii Polskich podczas posiedzenia Zespołu Doraźnego KWRiST, która wskazywała na brak rozwiązań względem osób nieposiadających numeru PESEL i kryteriów zwolnień obywateli Ukrainy z partycypacji w kosztach zbiorowego zakwaterowania.

Na podstawie informacji otrzymanych z urzędów wojewódzkich, została stworzona przez Zespół ds. obsługi Pełnomocnika lista organizacji pozarządowych na terenie poszczególnych województw, z którymi wojewodowie zawarli umowy o wykonywanie niektórych zadań, m.in. transportu, zakwaterowania, opieki medycznej, opieki nad dziećmi, aktywizacji zawodowej, zapewnienia pomocy prawnej i psychologicznej, zapewnienia kursów z języka polskiego, zajęć wyrównawczych dla dzieci. Pełnomocnik lub przedstawiciele Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika uczestniczyli w spotkaniach, seminariach i konferencjach organizowanych przez organizacje pozarządowe, które umożliwiły wymianę informacji dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy.

Pełnomocnik korzystał również z raportów uzyskanych podczas spotkań przygotowanych m.in. przez: Fundację na Rzecz Wspierania Migrantów na Rynku Pracy, Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego, Polski Instytut Ekonomiczny, Narodowy Bank Polski. Opracowania dotyczyły m.in. statusu ochrony tymczasowej, aktywizacji zawodowej, możliwości podjęcia pracy przez obywateli Ukrainy, ich wykształcenia i motywacji do dalszego rozwoju oraz pozostania w Polsce.

(akta kontroli str. 25-54, 134-227, 237-1831, 3116-3119, 3153-3154, 3162)

Pełnomocnik na potrzeby realizowanych przez siebie zadań korzystał z opracowań przygotowanych w okresie objętym kontrolą, przez komórki organizacyjne MSWiA, m.in.:

- opracowania Wydziału Administracji Rządowej DAP dotyczącego sytuacji obywateli z Ukrainy, w tym: kobiet w ciąży, wychowujących dzieci do 12 miesiąca życia, osób samotnie wychowujących dzieci, jak również spraw, które obejmowały działania MEiN w zakresie pomocy uchodźcom<sup>15</sup>;
- materiału informacyjnego Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA nt. przygotowania wojewodów do kolejnej fali napływu cudzoziemców w związku ze zbliżającym się okresem zimowym, a w tym działań planowanych i podjętych w zakresie m.in. punktów recepcyjnych, dostępnych miejsc i obiektów z możliwością zbiorowego zakwaterowania, świadczenia pomocy rzeczowej, prawnej i społecznej<sup>16</sup>;
- wyników ankiety przygotowanej przez MSWiA w Zespole ds. obsługi Pełnomocnika, dystrybuowanej przez wojewodów, przeprowadzonej w dniach 12-31 sierpnia 2022 r., która umożliwiła rozpoznanie najpilniejszych potrzeb przybyłych na terytorium Polski obywateli Ukrainy;
- na podstawie dwóch obszernych opracowań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy, będących rezultatem badań przeprowadzonych na zlecenie wojewodów: lubuskiego<sup>17</sup> i lubelskiego<sup>18</sup>, Pełnomocnik mógł zapoznać się z sytuacją na granicy, zaangażowaniem jst, wkładem instytucji publicznych, przedsiębiorców i mieszkańców.

Wykorzystywano również dane i informacje uzyskane podczas seminariów i konferencji, w tym m.in. z:

- raportu dotyczącego cyfrowych źródeł informacji pozyskiwanych przez uchodźców, form informowania o ich prawach, obowiązkach i możliwościach (raport pozwolił na opracowanie rekomendacji dla działań skierowanych do obywateli Ukrainy)<sup>19</sup>;
- raportu na temat integracji na rynku zawodowym w Polsce osób objętych ochroną czasową, gdzie omówiono sprawy z zakresu udziału sektora prywatnego w integracji ekonomicznej, a także wsparcia integracji na rynku i przedsiębiorczości uchodźców<sup>20</sup>,
- raportu UNHCR przesłanego przez Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji MSWiA m.in. na temat praw obywateli Ukrainy wynikających z dyrektywy o ochronie tymczasowej, możliwości rejestracji dokumentów, dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej, potrzeb socjalnych<sup>21</sup>.

(akta kontroli str.: 6-54, 231-255, 299-334, 475-537, 556-589, 598-712, 757-775, 918-1125, 2696-2848, 3162)

4. Sekretarz Stanu Paweł Szefernaker, jeszcze przed powołaniem na stanowisko Pełnomocnika, uczestniczył w przygotowaniu projektu ustawy o pomocy oraz rozporządzeń

<sup>15</sup> Materiał przygotowany dla Sejmu RP – *Pomoc uchodźcom z Ukrainy nt. kobiet i dzieci*, e-mail przekazany DAP z 11 lipca 2022 r.

<sup>16</sup> Materiał informacyjny – *Działania planowane w województwach wobec uchodźców z Ukrainy*, z 15 listopada 2022 r.

<sup>17</sup> Diagnoza potrzeb i problemów uchodźców wojennych z Ukrainy na terenie województwa lubuskiego, przeprowadzona w kwietniu i maju 2022 r. - raport z badań kwestionariuszowych, lipiec 2022 r.

<sup>18</sup> II raport o pomocy udzielonej Ukrainie przez województwo lubelskie - luty 2023 r.

<sup>19</sup> *Jak uchodźcy wojenni są informowani i pozyskują informacje*, A. Bielewska, Uniwersytet SWPS, E. Ślęzak-Belowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – opracowanie w ramach projektu MINTe (*Migrants' Integration Through Education*).

<sup>20</sup> *Czwarty międzysektorowy okrągły stół na rzecz wsparcia integracji na rynku pracy osób z Ukrainy objętych ochroną czasową* Warszawa, 1 czerwca 2023 r., Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji (IOM) i World Bank Group.

<sup>21</sup> UNHCR, *The implementation of the temporary protection directive: Six Months On*, 2022 r.

wykonawczych do tej ustawy. Jako Pełnomocnik, inicjował i koordynował prace nad nowelizacjami ustawy o pomocy oraz wnosił do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekty jej zmian, celem usprawnienia procesu pomocy obywatelom Ukrainy.

Konieczność nowelizacji ustawy o pomocy wynikała z wniosków i zapytań dotyczących przepisów ustawy o pomocy zgłaszanych przez członków Zespołu Doraźnego KWRiST, wojewodów, jst i organizacje pozarządowe, zarówno podczas spotkań organizowanych przez Pełnomocnika, jak i na posiedzeniach ww. Zespołu. W trakcie wideokonferencji z Pełnomocnikiem poruszano m.in. kwestie dotyczące przepisów ustawy o pomocy:

- konieczności partycypacji w kosztach przez osoby zamieszkujące punkty zbiorowego zakwaterowania, poza osobami, które faktycznie nie mogą się usamodzielnąć oraz weryfikacji kryterium dochodowego uchodźców z Ukrainy<sup>22</sup>;
- możliwości wykreślenia ucznia z listy uczniów szkoły, jeśli zostanie stwierdzona nieusprawiedliwiona nieobecność<sup>23</sup>;
- wprowadzenia 30 dniowego terminu na rejestrację w systemie PESEL dla osób, które chcą skorzystać ze świadczeń<sup>24</sup>.

W wyniku uwag i wniosków zgłoszonych m.in. przez uczestników Zespołu Doraźnego KWRiST, Pełnomocnik podjął działania, które doprowadziły do zmiany przepisów ustawy o pomocy m.in. w zakresie:

- edukacji, pomocy społecznej, procedur związanych ze sposobem użytkowania budynków lub ich części, będących w posiadaniu jst, szkoleń z języka polskiego;
- wydłużenia okresu do 120 dni, za który należne jest świadczenie pieniężne za zakwaterowanie i wyżywienie;
- wyłączenia obywateli UE jako grupy osób, która może zostać objęta przepisami ustawy o pomocy, rozszerzenia katalogu podmiotów posiadających dostęp do rejestru z numerami PESEL, umożliwienia objęcia wsparciem studentów narodowości ukraińskiej przez uczelnie, zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony praw cudzoziemców, ustalenia zespołu właściwego do wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności dla obywateli Ukrainy, wyeliminowania przypadków nielegalnego ubiegania się o świadczenia przez osoby, które takie prawo utraciły;
- zapewnienia przez samorządy opieki nad najmłodszymi dziećmi obywateli Ukrainy, w szczególności w sytuacji, gdy ich rodzice pracują oraz kontynuacji finansowego wsparcia jst w realizacji dodatkowych zadań oświatowych, rozliczeń gmin z tytułu korzystania przez dzieci obywateli Ukrainy z placówek przedszkolnych w innej gminie niż miejsce zamieszkania;
- możliwości ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt i pracę.

Pełnomocnik zainicjował również wprowadzenie zmian w:

- rozporządzeniu Ministra SWiA z dnia 16 marca 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o świadczenie pieniężne za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z działaniami wojennymi<sup>25</sup>;
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 marca 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 wypłaty<sup>26</sup>.

(akta kontroli str. 6-54, 57-73, 81-84, 231-255, 556-589, 598-712, 757-775)

<sup>22</sup> Ustalenia z wideokonferencji z 13 września 2022 r.

<sup>23</sup> Ustalenia z wideokonferencji z 23 listopada 2022 r.

<sup>24</sup> Ustalenia z wideokonferencji z 23 listopada 2022 r.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1332, ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 605 ze zm.



5. Pełnomocnik opracował półroczny<sup>27</sup> i roczny<sup>28</sup> raport prezentujący działania Rządu na rzecz obywateli z Ukrainy. Przedstawione informacje dotyczyły efektów pomocy podjętej na rzecz obywateli Ukrainy. Raporty sporządzono na podstawie przekazanych analiz, sprawozdań, przygotowanych na potrzeby Zespołu przez poszczególne resorty, departamenty MSWiA oraz organy podległe Ministrowi SWiA. Raporty te zostały przedstawione na arenie międzynarodowej, m.in. przedstawicielom organizacji humanitarnych, w Parlamencie Europejskim i przedstawicielowi Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców. Raporty przekazano do: KPRM, Kancelarii Prezydenta RP, MZ, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz jst.

W raporcie rocznym zawarte zostały m.in. informacje o efektach działań pomocowych, w tym dotyczące obsługi punktów recepcyjnych i tymczasowych zbiorowych punktów zakwaterowania i wyżywienia, wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych, udzielonej pomocy finansowej, przygotowania bezpłatnych platform z ofertami pracy i bazami CV (np. [www.biznes.gov.pl](http://www.biznes.gov.pl)), a także współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Opracowując ww. raporty Pełnomocnik zwrócił się do przedstawicieli resortów o nadesłanie informacji na temat działalności na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Przekazane informacje dotyczyły m.in.

- danych na temat osób bezrobotnych, jednorazowych świadczeń pieniężnych, integracji na rynku pracy, programów aktywizacyjnych, ułatwień dla kierowców i marynarzy, wsparcia dla rodzin, osób niepełnosprawnych i opieki nad dziećmi (MRiPS);
- wykazu uczniów niepełnosprawnych i nieposiadających numerów PESEL, listy oddziałów przygotowawczych, z podziałem na województwa, które przyjęły dzieci, listy szkół podstawowych i ogólnokształcących. Przekazano opracowanie z propozycją w zakresie integracji dzieci uchodźców oraz informacje na temat systemu edukacyjnego na Ukrainie (MEiN);
- zapewnionej pomocy w przedmiocie zabezpieczenia dóbr kultury na Ukrainie, przez instytucje państwowe, szkoły, uczelnie, archiwa (Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego);
- opodatkowania podatkiem VAT usług świadczonych przez organizacje pozarządowe (Ministerstwo Finansów);
- liczby nadanych numerów PESEL, miejsc i osób, które skorzystały z punktów zbiorowego zakwaterowania, uczniów i studentów ukraińskich uczęszczających do polskich placówek (minister właściwy do spraw informatyzacji);
- współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, liczby sfinansowanych projektów związanych z kryzysem uchodźczym oraz liczby podpisanych umów z organizacjami pozarządowymi (KPRM).

(akta kontroli str. 25-54, 237-255, 944-945, 1832-2190, 3162)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 31 sierpnia 2023 r., Pełnomocnik nie przekazał Radzie Ministrów rocznego sprawozdania ze swojej działalności, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia RM w sprawie Pełnomocnika ds. uchodźców (w ww. rozporządzeniu nie określono terminu złożenia Radzie Ministrów przez Pełnomocnika przedmiotowego sprawozdania). Pełnomocnik poinformował, że *roczne sprawozdanie z działalności Pełnomocnika zostanie przekazane Radzie Ministrów w terminie określonym przez KPRM, tj. do końca 2023 r. Projekt sprawozdania jest w przygotowaniu*. Ponadto Pełnomocnik poinformował, że (...) *na bieżąco ustnie informował o sytuacji i przeprowadzonych analizach Radę Ministrów w zależności od potrzeb. Kwestie te poruszano również na Radzie Ministrów podczas nowelizacji ustawy o pomocy*.

Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego KPRM przekazał do Zespołu ds. obsługi Pełnomocnika, wyciąg z wykazu dotyczącego terminów realizacji zadań wynikających

<sup>27</sup> *Działania Rządu na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną za okres od 24 lutego 2022 r. do 24 sierpnia 2022 r.*

<sup>28</sup> *Działania Rządu na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną, za okres od 24 lutego 2022 r. do 23 lutego 2023 r.*

z ww. rozporządzenia, w tym w zakresie terminu złożenia sprawozdania. W przekazanej informacji stwierdzono, że *sprawozdanie powinno zostać przekazane w 2023 r., jednakże nie wcześniej niż 1 kwietnia 2023 r.*<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 6-24, 85-121, 231-236, 340-426, 2647-2695, 3120-3128)

6. Zgodnie z wyjaśnieniami Pełnomocnika, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje zagrażające realizacji jego zadań. Do Pełnomocnika wpłynęło natomiast szereg pism, e-maili, zapytań odnoszących się do zagadnień związanych z udzielaną pomocą, m.in. od Rzecznika Praw Obywatelskich, wojewodów, dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich, na które udzielano odpowiedzi podczas wideokonferencji, e-mailowo i pisemnie. Najczęściej pojawiające się wątpliwości dotyczyły w szczególności:

- świadczenia pieniężnego z tytułu zakwaterowania i wyżywienia, jego wysokości i możliwości przedłużenia okresu wypłaty,
- sposobu weryfikacji i dokumentowania warunków zakwaterowania i wyżywienia,
- zwrotu poniesionych przez gminę kosztów w przypadku utraty statutu UKR,
- refundacji kosztów poniesionych z tytułu przewozu obywateli Ukrainy z przejścia granicznego oraz trudności w korzystaniu z elektronicznego dokumentu Diia.pl,
- wskazania właściwego organu gminy rozpatrującego wnioski ze względu na położenie terytorialne,
- przygotowania klauzul informacyjnych o przetwarzaniu danych osobowych,
- określenia źródła finansowania i kosztów obsługi realizacji świadczeń pieniężnych przez gminy.

Pełnomocnik, w odpowiedzi przygotowywał materiały informacyjne dotyczące interpretacji przepisów przywołanej ustawy wraz z zaleceniem przekazania ich do jst. Wyjaśnienia zawarte w tych materiałach dotyczyły m.in. zasad przyznawania świadczenia pieniężnego na zakwaterowanie i wyżywienie (tj. okresu za który przysługiwało świadczenie, osób uprawnionych do złożenia wniosku, wysokości przysługującego świadczenia oraz zasad weryfikacji warunków zakwaterowania przez gminy).

(akta kontroli str. 6-54, 57-84, 231-255, 556-589, 598-712, 757-775, 3162)

7. Bieżące informacje na temat działań Pełnomocnika były zamieszczane na stronie internetowej MSWiA, na stronach innych resortów oraz na stronie [www.pomagamukrainie.gov.pl](http://www.pomagamukrainie.gov.pl).

Pełnomocnik, w lipcu 2022 r., poinformował ambasadorów RP o sytuacji obywateli Ukrainy przybyłych do Polski w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie oraz o pomocy udzielonej im przez polski Rząd<sup>30</sup>. Pełnomocnik pod koniec 2022 r. spotkał się z Ambasadorem Ukrainy i Wicepremierem Ukrainy w celu omówienia spraw dotyczących przygotowania RP do przyjęcia kolejnej fali uchodźców wojennych z Ukrainy, zmian przepisów ustawy o pomocy, a także sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej. O działaniach na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy Pełnomocnik informował również Kancelarię Prezydenta RP przekazując raporty prezentujące działania Rządu na rzecz obywateli Ukrainy.

(akta kontroli str. 262-269, 909-917, 3155-3157)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Pełnomocnika w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

<sup>29</sup> Informacja Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego KPRM z 9 lutego 2023 r.

<sup>30</sup> Wystąpienie Pełnomocnika skierowane do ambasadorów RP z 5 lipca 2022 r. zostało przekazane przy piśmie DAP z 5 lipca 2022 r. (sygnatura sprawy: DAP-WAR-720-25-283/2022) do Dyrektora Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w celu przekazania wszystkim ambasadorom RP biorącym udział w naradzie ambasadorów, która odbyła się 23 czerwca 2022 r.

## 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.

Warszawa, dnia            listopada 2023 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

.....  
*Podpis*