



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

LRZ.411.1.2.2025

Pani
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹ w Warszawie, ul. Nowogrodzka
1/3/5, 00-513 Warszawa

Kierownik
jednostki
kontrolowanej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej², od
13 grudnia 2023 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniły:
Dorota Bojemska, Minister Rodziny i Polityki Społecznej od 27 listopada 2023 r.
do 12 grudnia 2023 r. i Marlena Małąg Minister Rodziny i Polityki Społecznej od
6 października 2020 r. do 26 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 4-6)

Zakres
przedmiotowy
kontroli

1. Systemowe uregulowania dotyczące integracji cudzoziemców.
2. Działania MRPiPS podejmowane w celu ustanowienia zasad i procedur integracji cudzoziemców ze społeczeństwem.
3. Efektywność systemu integracji cudzoziemców.

Okres objęty
kontrolą

Lata 2021-2024

Podstawa
prawna podjęcia
kontroli
Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy

Mateusz Malig, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli
nr LRZ/84/2025 z 1 lipca 2025 r.

Bogusława Sebastianka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie
do kontroli nr LRZ/85/2025 z 1 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 2-3)

¹ Dalej: MRPiPS lub Ministerstwo.

² Dalej: Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK działania Ministra, jako organu odpowiedzialnego za działy „rodzina”, „praca” i „zabezpieczenie społeczne”, w których mieszczą się zadania dotyczące integracji i zabezpieczenia społecznego cudzoziemców, podejmowane w latach 2021-2024 w zakresie integracji cudzoziemców były niewystarczające i nie zakończyły się opracowaniem polityki państwa dotyczącej integracji cudzoziemców. Skutkowało to niewskazaniem zadań, kierunków i celów działania organów państwa w celu integracji cudzoziemców przebywających na terenie Polski.

Systemową pomocą w zakresie integracji byli objęci tylko cudzoziemcy, posiadający status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, którzy mogli korzystać z indywidualnych programów integracji (IPI) na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej⁵.

Opracowany przez Zespół ds. Migracji w 2021 r. dokument *Polityka Migracyjna Polski – Kierunki działań 2021-2022*⁶, zawierający elementy dotyczące integracji cudzoziemców, nie został uchwalony przez Radę Ministrów. Nie został także formalnie zdefiniowany termin „integracja cudzoziemców”. Ministerstwo posługiwało się definicją pochodzącą z dokumentu opracowanego przez Zespół w 2021 r., a także własną definicją przygotowaną w dokumencie roboczym.

W trakcie kontroli Minister stał na stanowisku, iż każdy cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski może wymagać działań integracyjnych, co było spójne z opracowaną w październiku 2024 r. polityką migracyjną, zawartą w dokumencie pn. „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo” *Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025-2030*⁷. Po przyjęciu przez Rząd tego dokumentu, w celu realizacji jego założeń, Minister podjął działania zmierzające do opracowania polityki integracyjnej cudzoziemców.

Minister był wyposażony w ustawowo określone kompetencje, a Ministerstwo było przygotowane organizacyjnie i kadrowo do tworzenia polityki integracyjnej państwa i wypełniania zadań instytucji wiodącej w zakresie polityki integracji cudzoziemców oraz koordynacji działań organów państwa w obszarze integracji cudzoziemców.

W latach objętych kontrolą Minister podejmował działania w obszarze integracji cudzoziemców, zarówno dotyczące budowy zdolności i zwiększania kompetencji podmiotów realizujących integrację cudzoziemców (program MOCOWIEC, pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców⁸) jak i bezpośrednio dotyczące integracji, aktywności społecznej i aktywizacji zawodowej cudzoziemców (program *Razem możemy więcej*⁹).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1214).

⁶ Dalej: *Polityka migracyjna – kierunki*.

⁷ Dalej też: *Strategia migracyjna z 2024 r.*

⁸ Dalej: CIC.

⁹ Konkurs ofert „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022-2023, ogłoszonego w ramach Resortowego Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022-2025; dalej: program *Razem możemy więcej*.

Wprawdzie działania podejmowane przez Ministra w kwestii m.in. integracji cudzoziemców, stanowiące reakcję na napływ uchodźców z Afganistanu i Ukrainy były niezwłoczne (np. ogłoszenie konkursu ofert w ramach programu *Razem możemy więcej* - już kolejnego dnia po rozpoczęciu agresji rosyjskiej na Ukrainę), to wiązały się również ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie przygotowania i realizacji doraźnych działań pomocowych – sformułowanymi w toku kontroli nr P/24/034 *Program aktywizacji dla cudzoziemców „Razem Możemy Więcej”*. Należy jednak podkreślić, że na podstawie podejmowanych przez Ministra działań stwierdzono, że dla obywateli Afganistanu przygotowano ulotki w językach obcych zawierające podstawowe informacje na temat świadczeń pomocy społecznej oraz wsparcia na rynku pracy. Obywatele Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych byli zmuszeni do opuszczenia swojego kraju pochodzenia, zostali objęci aktem prawnym kompleksowo regulującym ich sytuację w RP.

Działaniem bezpośrednio wspierającym integrację cudzoziemców były indywidualne programy integracji, realizowane przez powiaty w oparciu o przepisy ustawy *o pomocy społecznej* i finansowane ze środków budżetu państwa. W latach 2021-2024 objęto nimi 13 189 osób. Łączne wydatki na ten cel wyniosły 106,5 mln zł. Biorąc pod uwagę, że w tych latach prawo legalnego pobytu w Polsce uzyskało 1.264 tys. osób, w ocenie NIK działania te jedynie w niewielkim stopniu odpowiadały na potrzeby ogółu cudzoziemców w zakresie integracji. Na koszty nauki języka polskiego wydatkowano tylko ok. 2% środków przeznaczonych na IPI, a aż 98% stanowiły wydatki na świadczenia pieniężne związane z utrzymaniem cudzoziemców.

Minister posiadał dane o kwotach wydatkowanych na IPI i liczbie objętych nimi osób, nie gromadził natomiast informacji o efektywności tych działań, ani informacji o sposobie realizacji przez wojewodów zadania w zakresie koordynacji procesu integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy. Zadanie koordynowania tego procesu nakładał na wojewodów przepis art. 22 pkt 5 ustawy *o pomocy społecznej*.

W ocenie NIK dane o pomocy socjalnej udzielanej cudzoziemcom pozyskiwane ze sprawozdań MRiPS-03 nie były wystarczające dla przygotowania i wdrożenia polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców. NIK negatywnie ocenia niegromadzenie danych pozwalających na wiarygodną ocenę potrzeb integracyjnych cudzoziemców, efektywności podejmowanych działań skierowanych do cudzoziemców, a także informacji o działaniach podejmowanych w tym zakresie przez jst i podmioty niepubliczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Systemowe uregulowania dotyczące integracji cudzoziemców
Opis stanu faktycznego	1. Minister był odpowiedzialny za kierowanie działami administracji rządowej: „praca”, „rodzina” i „zabezpieczenie społeczne”¹¹. W latach 2021-2024 prawo pobytu na terytorium RP posiadało odpowiednio: 545 994, 1 702 695, 1 876 878 i 1 974 991 cudzoziemców¹². W okresie od 2021 r. do 22 stycznia 2024 r., zadania związane z integracją społeczną cudzoziemców w Ministerstwie wykonywały: Departament Pomocy i Integracji Społecznej¹³ oraz Departament Rynku Pracy¹⁴. Od 23 stycznia 2024 r. zadania te wykonywały: Departament Pomocy Społecznej i Departament Integracji Społecznej¹⁵. Zadania instytucji wiodącej w zakresie polityki integracji cudzoziemców, koordynacja zadań w obszarze integracji cudzoziemców¹⁶ oraz prowadzenie spraw związanych z implementacją Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) na lata 2014-2020¹⁷ na podstawie postanowień Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej¹⁸ z dnia 10 grudnia 2020 r. przypisane były do DPS. Zadania związane z zatrudnieniem cudzoziemców, od 2022 r. realizował DRP. Od 23 stycznia 2024 r. do zadań Departamentu Integracji Społecznej należało określanie kierunków działań i realizacja zadań w zakresie integracji cudzoziemców, przygotowywanie standardów oraz monitorowanie wdrażanych rozwiązań. Zadania DIS obejmowały: - realizację obowiązków instytucji wiodącej w zakresie polityki integracyjnej cudzoziemców oraz koordynację zadań w obszarze integracji cudzoziemców, - opracowywanie propozycji kierunków działań Ministra w zakresie integracji cudzoziemców, wykonywanie zadań związanych z realizacją indywidualnych programów integracji¹⁹ cudzoziemców na podstawie ustawy o pomocy społecznej, - prowadzenie spraw związanych z implementacją Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021–2027, - opracowanie założeń i realizacja projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE,

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2715).

¹² Źródło: GUS.

¹³ Dalej: DPS.

¹⁴ Dalej: DRP.

¹⁵ Dalej: DIS.

¹⁶ § 26 ust. 2 pkt 13 regulaminu organizacyjnego.

¹⁷ § 26 ust. 2 pkt 14 regulaminu organizacyjnego.

¹⁸ Dalej: regulamin organizacyjny.

¹⁹ Dalej: również IPI.

- współpracę w obszarze integracji społecznej, w szczególności z urzędami wojewódzkimi, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, regionalnymi ośrodkami polityki społecznej, a także organizacjami pozarządowymi działającymi w tym obszarze.

(akta kontroli str. 7-102)

Realizację powyższych zadań powierzono łącznie 26 pracownikom (15 z DRP, sześciorgu z DPS i pięciorgu z DIS).

Zakresy zadań pracowników DRP odnosiły się do zasadniczych zadań komórki, w tym do kreowania polityki migracji zarobkowej i organizowania szkoleń z zakresu rozwiązań prawnych dotyczących dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy.

Pracownicy DPS mieli powierzone zadania w obszarze pomocy i integracji społecznej oraz współpracy międzynarodowej, w szczególności w zakresie problematyki związanej z integracją cudzoziemców i kształtowania polskiej oraz unijnej polityki na rzecz pomocy tej grupie społecznej; byli również zobowiązani do prowadzenia spraw związanych z implementacją FAMI na lata 2021-2027.

W zakresie zadań pracowników DIS było m.in. prowadzenie spraw związanych z działaniem centrów integracji cudzoziemców i powiatowych centrów pomocy rodzinie²⁰ w obszarze integracji społecznej, inicjowanie działań i współpraca z innymi organami administracji publicznej szczebla rządowego i samorządowego odnośnie polityki integracji cudzoziemców.

W ramach przydzielonych zadań związanych z integracją cudzoziemców pracownicy wymienionych Departamentów mieli obowiązek współpracy z organami krajowymi, taki jak: Państwowa Inspekcja Pracy, Straż Graniczna, Urząd do Spraw Cudzoziemców, urzędy wojewódzkie, powiatowe urzędy pracy, PCPR oraz z instytucjami Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 104-111)

2. W Ministerstwie nie opracowano i nie posługiwano się formalnie określoną definicją integracji cudzoziemców. Zwrot „integracja cudzoziemców” stosowany w ustawie *o pomocy społecznej* stosowany był tylko do wąskiej kategorii cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenia na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością wymienioną w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy.

W Ministerstwie posługiwano się pojęciem integracji cudzoziemców, ujętym w dokumencie diagnostycznym opracowanym w 2021 r. przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*. Dokument ten nie uzyskał rangi oficjalnego stanowiska rządu.

W 2024 r. DIS opracował roboczy dokument *Strategia integracyjna Polski 2025-2030/35 – Wersja robocza*²¹, w którym zdefiniowano integrację cudzoziemców jako *dwukierunkowy, dynamiczny proces społeczny, którego celem jest umożliwienie cudzoziemcom pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, gospodarczym*

²⁰ Dalej: PCPR.

²¹ Strategia integracyjna – wersja robocza.

i kulturalnym. Proces ten zakłada zarówno adaptację cudzoziemców do podstawowych norm i wartości społeczeństwa przyjmującego (np. znajomość języka, systemu prawnego czy struktury instytucjonalnej), jak i otwartość tego społeczeństwa na różnorodność kulturową oraz gotowość do wzbogacenia wspólnoty przez doświadczenia, umiejętności i potencjał osób przybyłych. Integracja nie oznacza rezygnacji z tożsamości, ale budowanie wspólnoty opartej na wzajemnym szacunku, spójności i współodpowiedzialności.

(akta kontroli str. 190-243)

Minister wyjaśnił, że swoją rolę w procesie integracji cudzoziemców postrzegał jako koordynującą i traktował tę integrację jako odrębną politykę publiczną, ale komplementarną względem polityki migracyjnej. Realizację tej idei stanowiło przygotowanie przez Ministerstwo *Strategii integracyjnej – wersja robocza*, które wynikało z zobowiązania, jakie w tym zakresie zostało zapisane w przyjętej przez rząd w 2024 r. *Strategii migracyjnej Polski na lata 2025–2030*.

(akta kontroli str. 368-372)

W dniu 15 października 2024 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*. W Planie Implementacyjnym²² do tego dokumentu Ministerstwu przypisano realizację następujących zadań:

1. Stworzenie kompleksowej i wielopoziomowej polityki integracyjnej, zakładającej skuteczne, zrównoważone i trwałe włączanie cudzoziemców do polskiego społeczeństwa oraz niedopuszczanie do błędów popełnionych w przeszłości przez inne państwa w zakresie integracji cudzoziemców.
2. Doskonalenie zasad dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy, tak aby uzupełniać niedobory na rynku pracy w zawodach deficytowych o kluczowym znaczeniu, tworząc także specjalne regulacje adresowane do zawodów długotrwale deficytowych lub istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Polski.
3. Analiza dotychczasowego funkcjonowania instrumentu oświadczeń o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi i podjęcie decyzji o ewentualnym rozszerzeniu lub zawężeniu liczby państw, których obywatele korzystają z tego instrumentu lub zmianie zasad funkcjonowania oświadczeń, przy zachowaniu istotnej roli publicznych służb zatrudnienia w procesie legalizacji zatrudnienia cudzoziemców.
4. Opracowanie zasad wykorzystywania obecnego systemu określania zawodów nadwyżkowych i deficytowych (monitorowanie rynku pracy) dla realizacji polityki migracyjnej.
5. Wprowadzanie rozwiązań ograniczających nadużycia w zakresie pracy sezonowej oraz zapewniających sprawny system uzupełniania niedoborów na rynku pracy w zawodach sezonowych w zakresie, na jaki pozwala dyrektywa dot. pracy sezonowej oraz przy zapewnieniu możliwości sprawnego uzupełniania niedoborów pracowniczych przez rolników.
6. Wprowadzenie nowych zasad funkcjonowania agencji zatrudnienia pośredniczących w rekrutowaniu cudzoziemców, w tym w zakresie unikania

²² Plan został przyjęty przez Zespół do spraw Migracji w dniu 15.10.2025 r.

- reżimu agencji zatrudnienia i pracy tymczasowej (m.in. za pomocą różnych form outsourcingu pracowniczego).
7. Stworzenie zachęt dla pracodawców podejmujących działania na rzecz włączania i integracji cudzoziemców.
 8. Doskonalenie i wzmacnianie narzędzi kontrolnych na rzecz efektywniejszego zarządzania systemem dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Zapewnienie dostępu cudzoziemcom do porad prawnych w zakresie przestrzegania polskiego prawa pracy i w zakresie zapobiegania łamania praw pracowniczych.
 9. Opracowanie dwukierunkowej polityki integracyjnej mającej za zadanie osiągnięcie docelowego stanu, w którym cudzoziemiec komunikuje się w języku polskim, zna przepisy oraz normy obowiązujące w Polsce, a także aktywnie uczestniczy w życiu społecznym lokalnej wspólnoty oraz utrzymuje bliskie relacje z członkami polskiego społeczeństwa.
 10. Zbadanie zasadności stworzenia specjalnego programu integracyjnego dla obywateli Ukrainy zamieszkujących w Polsce.
 11. Wdrożenie polityki integracyjnej w ramach działania rządu, samorządów oraz organizacji pozarządowych.
 12. Wdrożenie i przegląd funkcjonowania Centrów Integracji Cudzoziemców.

Planowany termin realizacji zadania wskazanego w pkt. 1 określono na II kwartał 2026 r., w pkt. 9 na I kwartał 2026 r., a w pkt. 11 – na III kwartał 2026 r.

(akta kontroli str. 119-122, 299-305, 249-298, 368-372, 586-601)

Ministerstwo podjęło prace zmierzające do realizacji postanowień Strategii Migracyjnej z 2024 r. W 2025 r. został opracowany projekt dokumentu pn. *Strategia integracyjna Polski 2026-2030/35*. W projekcie zawarto m.in.: diagnozę sytuacji i analizy trendów demograficznych i migracyjnych, ramy strategiczne (wizja, kluczowe zasady i modele działania) polityki integracyjnej, obszary działań integracyjnych, przewidywane struktury zarządzania polityką integracyjną, narzędzia wspierające oraz harmonogram realizacji.

Jako obszary działań integracyjnych wskazano: naukę języka polskiego, edukację obywatelską i społeczną, integrację na rynku pracy, dostęp do edukacji, wsparcie zdrowotne i psychologiczne, promocję aktywności społecznej i kulturalnej.

Do zakończenia kontroli, projekt nie był jeszcze skonsultowany z podmiotami wskazanymi jako odpowiedzialne za jego opracowanie w projekcie Planu Implementacyjnego.

(akta kontroli str. 190-248)

3. W latach 2021-2024 Minister planował środki na zadania związane z integracją cudzoziemców w wysokości odpowiednio: 6 845 tys. zł, 69 391 tys. zł, 103 323 tys. zł i 61 841 tys. zł, które były przeznaczone na:

- realizację programu *Razem możemy więcej* odpowiednio: 39 554 tys. zł i 62 120 tys. zł (źródło - dział 853, rozdział 85322 – Fundusz pracy),
- koszty szkoleń z języka polskiego dla lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych z Ukrainy w latach 2022-2024 w wysokości odpowiednio: 20 000 tys. zł, 30 000 tys. zł i 2 000 tys. zł (źródło - dział 853, rozdział 85322 – Fundusz

pracy, pozycja 3.10 *Dofinansowanie kosztów szkoleń lekarzy i pielęgniarek pochodzących z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*),

- realizację w 2024 r. projektu *MOCOWIEC – MOdel CałOściowego Wsparcia IntEgracji Cudzoziemców* - 19 315 tys. zł (źródło Fundusz Azylu Migracji i Integracji i budżet państwa – część 44, dział 750, rozdział 75001),
- realizację w latach 2021-2023 projektu *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców* – 9 378 tys. zł (źródło - FAMI) i 3 126 tys. zł (źródło budżet państwa - część 44, dział 750, rozdział 75001),
- realizację priorytetu *Wsparcie kształcenia ustawicznego* skierowanego do pracodawców zatrudniających cudzoziemców, w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego w latach 2022-2024 odpowiednio: 2 992 tys. zł, 4 197 tys. zł i 2 899 tys. zł, (źródło - dział 853, rozdział 85322 – KFS jako wydzielona część Funduszu pracy),
- realizację programu IPI odpowiednio: 2 220 tys. zł, 2 220 tys. zł, 2 372 tys. zł i 32 088 tys. zł (źródło - część 85/02-32, dział 852, rozdział 85231, paragraf 2110),
- potrzeby humanitarne (przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom) odpowiednio: w latach 2021-2023- 447 tys. zł, w 2024 r. - 691 tys. zł (źródło - część 85/02-32, dział 852, rozdział 85231, paragraf 2010),
- składki na ubezpieczenie zdrowotne cudzoziemców w wysokości odpowiednio: 10 tys. zł, 10 tys. zł, 19 tys. zł, 19 tys. zł (źródło - część 85/02-32, dział 852, rozdział 85213, paragraf 2110).

(akta kontroli str. 346-355)

Planowania wydatków na realizację IPI dokonywali wojewodowie na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej (część 85, dział 852 – Pomoc społeczna). Wojewoda dokonywał podziału kwoty otrzymanego limitu wydatków w dziale 852 na rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej a następnie, po uzyskaniu akceptacji Ministerstwa, przekazywał Ministrowi Finansów kwoty zaplanowane w dziale, rozdziale, paragrafie na wymaganych formularzach planistycznych wraz z uzasadnieniem.

Ministerstwo rokrocznie dokonywało analizy potrzeb finansowych na realizację zadań związanych z integracją w ramach współpracy z wojewodami (IPI) lub samodzielnie w zakresie przedsięwzięć własnych.

(akta kontroli str. 402-422)

4. Minister nie opracował dokumentu strategicznego dotyczącego polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców.

Elementy problematyki integracji cudzoziemców zostały ujęte w dokumencie z 2021 r. *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030*. Jeden z pięciu jego priorytetów poświęcony był integracji cudzoziemców (Priorytet V.

Integracja cudzoziemców – rozwój usług społecznych dla migrantów, w tym

cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, oraz wsparcie integracji na rynku pracy).

Wśród działań uwzględnionych w priorytecie V. było działanie związane z budową potencjału instytucjonalnego i wzmacnianie współpracy międzyinstytucjonalnej na rzecz integracji cudzoziemców, w tym doradztwo dla cudzoziemców. Wskazano w nim m.in. działania zmierzające do lepszego wykorzystania struktur pomocy społecznej oraz innych instytucji i organizacji w celu integracji cudzoziemców, tworzenie centrów integracji cudzoziemców, szkolenie kadr instytucji odpowiedzialnych za realizację IPI oraz innych osób pracujących z cudzoziemcami.

Uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia tego dokumentu, monitorowanie realizacji Programu powierzono ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 112-122, 299-305)

W związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, w MRPiPS zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 5 z dnia 28 lutego 2022 r., został powołany *Zespół do spraw przygotowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych dotyczących pomocy dla obywateli Ukrainy napływających do Rzeczypospolitej Polskiej*, w ramach którego opracowano tzw. specustawę, uchwaloną w celu stworzenia szczególnej regulacji prawnej zapewniającej doraźną podstawę prawną do legalnego pobytu obywatelom Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju pochodzenia.

W ramach funkcjonującego w Ministerstwie Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej powołano dwa zespoły: do spraw Koordynacji Ewakuacji Dzieci z Ukrainy oraz Wsparcia Ewakuacji Dzieci z Ukrainy w Stalowej Woli.

W związku ze zwiększonym napływem cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, w tym obywateli Afganistanu w 2021 r., Ministerstwo współpracowało z instytucjami pomocy społecznej oraz przygotowało ulotki w językach obcych zawierające podstawowe informacje na temat świadczeń pomocy społecznej oraz wsparcia na rynku pracy.

(akta kontroli str. 307-326)

W latach 2021-2024 Ministerstwo przekazywało instytucjom i podmiotom zaangażowanym w działania na rzecz integracji cudzoziemców wyjaśnienia dotyczące kierunków i sposobów realizacji tych działań w formie bieżących odpowiedzi na zapytania, zarówno w sprawach indywidualnych, jak i dotyczących zagadnień ogólnych (w tym programowych i projektowych, tj. IPI, zadań realizowanych przez jst²³ w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu, tworzenia Centrów Integracji Cudzoziemców oraz realizacji Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia).

Ministerstwo prowadziło wymianę informacji, zarówno z instytucjami, jak i podmiotami niepublicznymi, poprzez organizowanie spotkań oraz udział

²³ Jednostki samorządu terytorialnego.

w wydarzeniach inicjowanych przez inne podmioty. W latach 2021-2023 Ministerstwo zorganizowało siedem spotkań z organizacjami pozarządowymi (pięć międzynarodowych i dwa krajowe), dotyczących działań na rzecz integracji cudzoziemców i funkcjonowania centrów integracji cudzoziemców. Ponadto Ministerstwo zorganizowało dwa konkursy dla organizacji pozarządowych pn. *Wsparcie polskich pracodawców zatrudniających cudzoziemców poprzez optymalizację procesu rekrutacji* oraz pn. *Standaryzacja obsługi cudzoziemców w Publicznych Służbach Zatrudnienia*. W 2024 r. odbyło się 35 spotkań (dziewięć o charakterze międzynarodowym i 26 krajowych) dotyczących m.in. tworzenia rozwiązań prawnych dla pracowników – cudzoziemców, CIC, tworzenia lokalnych strategii integracyjnych, poszanowania praw cudzoziemców, sytuacji dzieci cudzoziemskich, zagrożenia ubóstwem wśród cudzoziemców.

Ministerstwo w latach 2021-2023 nie otrzymywało informacji ani analiz dotyczących przebiegu i efektów preintegracji prowadzonej przez Szefa UdSC na podstawie art. 70 ustawy o *udzielaniu pomocy cudzoziemcom*. W 2024 r. odbyło się spotkanie Dyrektora Departamentu Integracji Społecznej z przedstawicielami Urzędu do Spraw Cudzoziemców, którego celem było m.in. omówienie procesu adaptacji i integracji wśród cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce oraz nawiązanie współpracy w zakresie wymiany informacji o działaniach preintegracyjnych, w wyniku którego UdSC przekazał materiały dydaktyczne do nauki języka polskiego do wykorzystania w Centrach Integracji Społecznej.

(akta kontroli str. 506-515)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, jako organ odpowiedzialny za działania związane z koordynacją polityki integracji cudzoziemców w Polsce, w latach objętych kontrolą nie opracował dokumentu określającego politykę państwa w zakresie integracji cudzoziemców ze społeczeństwem.

Potrzebę opracowania takiego dokumentu uzasadniał napływ znacznej liczby obcokrajowców, którzy uzyskali prawo legalnego pobytu na terenie RP. Na dzień 30.06.2025 r. prawo takie posiadało 2 018 192 cudzoziemców²⁴.

Rozwiązania przewidziane w ustawie o *pomocy społecznej* umożliwiające systemową integrację społeczną cudzoziemców w oparciu o IPI były niewystarczające, gdyż mogły być stosowane wyłącznie na rzecz trzech kategorii cudzoziemców uzyskujących prawo pobytu na terytorium Polski.

Strategia migracyjna z 2024 r. przewidywała „podejście oparte na powiązaniu decyzji w zakresie polityki migracyjnej z polityką integracyjną. Zgodnie z takim podejściem, decyzje o napływie cudzoziemców do Polski będą uwzględniać ich możliwości integracyjne z polskim społeczeństwem”.²⁵

²⁴ Na podstawie biuletynu UdSC, <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne>, plik Biuletyn_I_półrocze_2025.xlsx, Tabela 31: Liczba cudzoziemców posiadających ważny dokument uprawniający do pobytu na terytorium RP (stan na dzień 30.06.2025 r.).

²⁵ Strategia migracyjna z 2024 r., str. 28.

NIK zwraca uwagę, że brak polityki integracyjnej cudzoziemców uniemożliwia stosowanie podejścia przyjętego w Strategii migracyjnej z 2024 r., w której sformułowano także przesłanki do osiągnięcia sukcesu w polityce integracyjnej.

Brak polityki integracyjnej cudzoziemców rodzi ryzyko dalszego odraczania w czasie systemowych działań integrujących cudzoziemców ze społeczeństwem przyjmującym.

NIK zwraca uwagę, na konieczność zdiagnozowania potrzeb w obszarze integracji oraz podjęcia ewentualnych systemowych działań dotyczących cudzoziemców już przebywających na terenie Polski.

(akta kontroli str. 119-122, 299-305)

2. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, jako organ odpowiedzialny za działania związane z koordynacją polityki integracji cudzoziemców w Polsce, w latach objętych kontrolą nie opracował i nie wdrożył formalnej definicji integracji cudzoziemców, pozwalającej na określenie merytorycznego zakresu i ram czasowych tego procesu, wskazanie jego realizatorów oraz ich zadań.

Brak definicji utrudniał zaangażowanie innych podmiotów realizujących zadania w zakresie integracji, rodząc ryzyko niejednołitego rozumienia elementów składających się na proces integracji lub realizacji przez te podmioty zadań jedynie w wybranych obszarach.

(akta kontroli str. 119-122, 299-305)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Ministra w zakresie integracji cudzoziemców nie przyniosły efektu w postaci systemowego określenia polityki integracyjnej cudzoziemców.

Ministerstwo było przygotowane organizacyjnie i kadrowo do realizacji działań w zakresie integracji cudzoziemców. DIS opracował w wersji roboczej strategię (politykę) integracyjną Polski na lata 2025-2030/35.

Planując zadania z zakresu integracji cudzoziemców Minister korzystał z różnych źródeł finansowania, w tym z FAMI, Funduszu Pracy i KFS. W latach 2021-2024 na realizację ośmiu zadań zaplanowano łącznie 241 400 tys. zł.

2 Działania MRPiPS dotyczące integracji cudzoziemców

Opis stanu faktycznego

1. Kompetencje Ministra w obszarze integracji cudzoziemców mieściły się w zadaniach określonych w art. 23 ustawy o pomocy społecznej dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Obejmowały one między innymi działania z zakresu tworzenia koncepcji i określania kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, monitorowania i analizy sposobów realizacji zadań i ich skuteczności, inspirowania i promowania nowych form i metod działania oraz szkolenia kadr.

W Ministerstwie sprawy dotyczące integracji cudzoziemców prowadziło łącznie 26 pracowników (sześcioro z DPS, 15 z DRP, i pięcioro z DIS).

W 2021 r. w związku z napływem obywateli Afganistanu, w Ministerstwie przygotowano ulotki w językach obcych zawierające informacje na temat świadczeń pomocy społecznej oraz wsparcia na rynku pracy. Ulotki zostały przekazane do Urzędu do Spraw Cudzoziemców, do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa.

MRPiPS w latach 2021-2023 zrealizowało projekt współfinansowany ze środków unijnego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji pod nazwą *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców*. Sporządzono *Wytyczne dotyczące tworzenia Centrów Integracji Cudzoziemców*. W dokumencie wskazano katalog potencjalnych usług, które mogą być świadczone w ramach CIC. Wytyczne te zostały udostępnione zainteresowanym podmiotom aplikującym w naborze na tworzenie centrów w 2024 r.

W 2024 r. Minister realizował projekt *MOCOWIEC*, którego celem było wsparcie edukacyjne i sieciujące instytucje wykonujące zadania w obszarze integracji cudzoziemców (PCPR oraz CIC). W latach 2021-2023 Minister wykonywał zadania w zakresie:

- wsparcia dla obywateli Ukrainy objętych ochroną czasową i uprawnionych na podstawie tzw. specustawy do świadczeń pomocy społecznej oraz jednorazowego świadczenia 300 zł i bezpłatnej pomocy psychologicznej (wyjaśnienia, raporty, udział w spotkaniach),
- pomocy cudzoziemcom na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej (w tym głównie rozdziału 5) – wyjaśnienia, interpretacje przepisów, sprawy dotyczące indywidualnych osób; korespondencja z PCPR w sprawie cudzoziemców objętych IPI, z ośrodkami pomocy społecznej; współpraca z wydziałami polityki społecznej urzędów wojewódzkich w sprawach związanych z IPI,
- współpracy z MSWiA i Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA w zakresie programowania i wdrażania inicjatyw dotyczących komponentu integracyjnego FAMI na lata 2021 – 2027,
- współpracy z organami Unii Europejskiej, agendami Organizacji Narodów Zjednoczonych i innymi organizacjami i instytucjami międzynarodowymi zajmującymi się integracją cudzoziemców, w tym: udział w pracach Europejskiej Sieci Integracyjnej koordynowanej przez Komisję Europejską, współpracy z Urzędem do Spraw Cudzoziemców w związku z działaniami Europejskiej Sieci Migracyjnej.

W latach 2021-2024 Minister uczestniczył w opracowaniu Krajowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia²⁶ (w oparciu o przepisy art. 3 ust. 1–3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*). Plan opracowany na szczeblu ogólnokrajowym stanowił punkt odniesienia do przygotowania jego realizacji przez samorządy województw, a jego priorytety i cele obejmowały m.in. kwestie związane z zarządzaniem migracjami

²⁶ Dalej: KPDZ.

zarobkowymi. W KPDZ na lata 2024-2026 cel 6. określono jako *Bezpieczna i odpowiedzialna polityka migracji zarobkowych*, w KPDZ na rok 2023 i 2022 cel 5. określono jako *Efektywne i ukierunkowane zarządzanie migracjami zarobkowymi*, a w 2021 r. cel 5. - *Skuteczne zarządzanie migracjami zarobkowymi*. W dokumencie przygotowanym na lata 2024-2026 sformułowano cel 6.2 *Integracja cudzoziemców na rynku pracy*.

Minister zrealizował program *Razem możemy więcej*, szkolenia z języka polskiego dla lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych z Ukrainy i opracował w ramach funkcjonowania Krajowego Funduszu Szkoleniowego priorytet wsparcie kształcenia ustawicznego skierowanego do pracodawców zatrudniających cudzoziemców, a następnie udzielał wsparcia realizującym go powiatowym urzędów pracy.

W 2024 r. pracownicy DIS zorganizowali lub uczestniczyli w 35 spotkaniach, w tym: z innymi komórkami organizacyjnymi MRPiPS, z organami centralnej administracji publicznej, agendami ONZ, UNICEF, UNHR, z przedstawicielami Komisji Europejskiej w obszarze migracji i integracji, z polskimi organizacjami pozarządowymi, z samorządami w ramach realizacji IPI oraz w zakresie wdrażania programu pilotażowego Centrum Integracji Cudzoziemców. Ponadto, DIS dokonywał analizy danych dotyczących liczby cudzoziemców w Polsce oraz monitorował sytuację cudzoziemców na rynku pracy, opracowywał, na podstawie danych dotyczących liczby cudzoziemców w Polsce oraz ich rozmieszczenia terytorialnego, optymalny model rozmieszczenia centrów integracji cudzoziemców oraz prowadził analizy grup – południowoamerykańskiej oraz kaukaskiej – pod kątem czynników ryzyka związanych z pracą przymusową, handlem ludźmi, nielegalnym pobytem oraz poziomem przestępczości w tych grupach.

W 2024 r. Minister współpracował z MSWiA przy opracowaniu strategii migracyjnej Polski *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025-2030*.

(akta kontroli str. 112-122, 418-419, 528-530)

Minister przygotował projekt ustawy *o rynku pracy i służbach zatrudnienia* oraz projekt ustawy *o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, które zostały uchwalone w 2025 r.²⁷ Przepisy te zawierają regulacje odnoszące się do integracji cudzoziemców, którzy przybyli do RP w celu podjęcia wysoko wykwalifikowanego zatrudnienia. Rozwiązania te polegają na możliwości korzystania z pomocy publicznych służb zatrudnienia oraz tworzenia w powiatowych urzędach pracy wyspecjalizowanych punktów wspierania cudzoziemców na rynku pracy.

W związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie w dniu 28 lutego 2022 r. powołano Zespół do spraw przygotowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych dotyczących pomocy dla obywateli Ukrainy napływających do Rzeczypospolitej Polskiej. Pracownicy Ministerstwa byli zaangażowani w działania związane z pomocą uchodźcom wojennym z Ukrainy, m.in. opracowanie i wdrożenie tzw. specustawy, uruchomienie i obsługa dodatkowych kanałów wymiany informacji

²⁷ Dz. U. poz. 620 i 621.

w sprawie pomocy obywatelom Ukrainy (dedykowana skrzynka e-mail oraz wyznaczenie osób udzielających wyjaśnień telefonicznych instytucjom i obywatelom), wsparcie merytoryczne dla pracowników ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie. W sprawach dotyczących wsparcia dla obywateli Ukrainy współpracowano z instytucjami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami międzynarodowymi działającymi w obszarze migracji i cudzoziemców, w tym IOM²⁸ oraz UNHCR. W Ministerstwie powołano dwa zespoły: Zespół do spraw Koordynacji Ewakuacji Dzieci z Ukrainy i Zespół do spraw Wsparcia Ewakuacji Dzieci z Ukrainy w Stalowej Woli.

W zakresie działań nastwionych na społeczeństwo przyjmujące, Minister zrealizował projekt *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców*, gdzie jednym z zadań realizowanych przez pilotażowe CIC było podnoszenie wiedzy i świadomości społeczeństwa polskiego.

Minister nie organizował szkoleń lub warsztatów służących zwiększaniu kompetencji międzykulturowych pracowników instytucji pomocy społecznej, nie organizował również szkoleń dedykowanych pracownikom innych podmiotów z zakresu integracji cudzoziemców.

Problematyka integracji cudzoziemców była ujęta w Krajowym Planie Działań przeciwko Handlowi Ludźmi²⁹ na lata 2021-2024, w ramach którego przewidziano szkolenia związane ze wsparciem cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi i specyfiką pracy z tą grupą osób. Szkolenia skierowano do pracowników socjalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej szczebla gminnego i powiatowego oraz kadry ośrodków interwencji kryzysowej. W latach 2021-2024 wzięło w nich udział odpowiednio: 61, 68, 33 i 85 osób.

W programie *MOCOWIEC*, w okresie od 1 września 2024 r. do 31 grudnia 2029 r., zaplanowano szkolenia dla personelu centrów integracji cudzoziemców oraz PCPR, zaangażowanego w integrację cudzoziemców. W Programie ujęto m.in. przeprowadzenie szkolenia dla specjalistów ds. migracji i integracji, sieciowanie - prowadzenie spotkań Krajowej Sieci Integracji Cudzoziemców³⁰, przegląd śródkresowy i końcowy modelu całościowego wsparcia instytucji integracji cudzoziemców oraz działania KSIC, kursy językowe dla pracowników CIC i PCPR, wizyty monitorujące, konsultacyjne i studyjne oraz stworzenie bazy wiedzy. W 2024 r. nie zrealizowano żadnego przedsięwzięcia dotyczącego szkoleń dla pracowników wskazanych podmiotów.

(akta kontroli str. 307-326)

2. W latach 2021-2024 wydatki związane z integracją cudzoziemców wynosiły łącznie 1 507 181 tys. zł i były przeznaczone na następujące działania: realizację IPI, pilotaż i wdrożenie CIC, realizację programu *MOCOWIEC*, wsparcie obywateli Ukrainy na podstawie zapisów *ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*³¹

²⁸ Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji.

²⁹ Dalej: KPDpHL.

³⁰ Dalej: KSIC.

³¹ Dz. U. z 2025 r., poz. 337 z późn. zm.

oraz wsparcie cudzoziemców, o których mowa w art. 5a ustawy o pomocy społecznej oraz tych, którzy uzyskali zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub pobyt tolerowany.

Na realizację IPI przeznaczono w latach 2021-2024 łącznie 106 551 tys. zł, w tym na świadczenia pieniężne na utrzymanie 104 250 tys. zł (odpowiednio: 4 131 tys. zł, 23 420 tys. zł, 37 880 tys. zł i 38 819 tys. zł) oraz świadczenia pieniężne na pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego 2 301 tys. zł (odpowiednio: 80 tys. zł, 529 tys. zł, 810 tys. zł i 883 tys. zł). Środki na IPI pochodziły z budżetu państwa (część 85, dział 852, rozdział 85231, paragrafy 2010 i 2110). Koszty nauki języka polskiego stanowiły 2,16% ogółu wydatków na realizację IPI, a świadczenia pieniężne na utrzymanie – 97,84%.

Projekt *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców* był współfinansowany ze środków budżetu państwa i FAMI. Udział państwa wynosił 25% tj. 3 126 tys. zł (rezerwa celowa - część 44, dział 750, rozdział 75001), natomiast środki FAMI (75%) - 9 378 tys. zł.

Realizacja programu *MOCOWIEC* była współfinansowana przez FAMI i budżet państwa. Całkowita wartość projektu wynosiła 19 315 tys. zł (źródło – FAMI 14 487 tys. zł, budżet państwa 4 828 tys. zł - część 44, dział 750, rozdział 75001).

Zadanie dotyczące wsparcia obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa realizowane w latach 2022-2024 polegało na zaangażowaniu środków z Funduszu Pracy w wysokości 1 752 tys. zł; odpowiednio: 657 tys. zł, 646 tys. zł i 449 tys. zł (dofinansowanie kosztów szkoleń z języka polskiego lekarzy i pielęgniarek pochodzących z Ukrainy) oraz z Funduszu Pomocy o łącznej wartości 1 363 945 tys. zł (odpowiednio: 639 486 tys. zł, 363 093 tys. zł i 361 366 tys. zł) na:

- wypłaty świadczeń rodzinnych obywatelom Ukrainy (653 901 tys. zł, odpowiednio: 147 150 tys. zł, 242 209 tys. zł i 264 542 tys. zł),
- finansowanie pobytu dzieci - obywateli Ukrainy umieszczonych w polskim systemie pieczy zastępczej (58 657 tys. zł, odpowiednio: 10 690 tys. zł, 19 967 tys. zł i 28 000 tys. zł),
- finansowanie innych zadań (np. zapewnienie przez powiat dzieciom oraz osobom z ukraińskiej instytucjonalnej pieczy zastępczej pomocy psychologicznej, zapewnienie opiekunowi w zakresie zadań związanych z wykonywaniem jego obowiązków, pomocy organizacyjnej polegającej na wsparciu wolontariuszy, tłumaczy lub pomocy przy załatwieniu spraw urzędowych) - kwota 3 569 505 zł (odpowiednio: 1 132 736 zł, 1 344 675 zł i 1 092 094 zł),
- wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego o wartości 444 152 tys. zł (odpowiednio: 393 777 tys. zł, 40 438 tys. zł i 9 937 tys. zł),
- świadczenia z pomocy społecznej - 177 245 tys. zł (odpowiednio: 76 913 tys. zł, 49 985 tys. zł i 50 347 tys. zł),
- pozostałe zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, tj. zapewnienie bezpłatnej pomocy psychologicznej obywatelom Ukrainy i finansowanie zadań zespołów do

spraw orzekania o niepełnosprawności na rzecz obywateli Ukrainy - 26 420 tys. zł (odpowiednio: 9 823 tys. zł, 9 149 tys. zł i 7 448 tys. zł).

Realizacja zadania polegającego na wsparciu cudzoziemców, o których mowa w art. 5a ustawy o pomocy społecznej oraz tych, którzy uzyskali zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub pobyt tolerowany w latach 2021-2024, stanowiła koszt 3 114 tys. zł (odpowiednio: 845 tys. zł, 724 tys. zł, 751 tys. zł i 794 tys. zł), w tym zasiłki celowe w formie pieniężnej 2 673 tys. zł i pomoc w naturze (schronienie, posiłek, niezbędne ubranie) 441 tys. zł (dział 852, rozdział 85231).

(akta kontroli str.402-421)

3. Zrealizowany przez Ministra program *Razem możemy więcej* obejmował sfinansowane przez Fundusz pracy działania o łącznej wartości 101 802 tys. zł na rzecz:

- integracji i aktywności społecznej (nauka języka polskiego, pomoc psychologiczna/prawna) - 40 214 tys. zł, z których skorzystało 57 794 cudzoziemców,
- aktywizacji zawodowej - pomoc na rynku pracy (szkolenia zawodowe, pośrednictwo pracy) 61 588 tys. zł, których beneficjentami było 15 453 cudzoziemców.

W ramach programu zrealizowano 112 projektów, których zakres obejmował szkolenia językowe i zawodowe, pomoc w poszukiwaniu pracy, wsparcie psychologiczne i prawne, edukacja i zajęcia dla dzieci migrantów oraz integracja z polskim społeczeństwem. W części projektów oferowano możliwość opieki nad dziećmi, umożliwiając w ten sposób matkom uczestnictwo w kursach, szkoleniach i innych zajęciach. Beneficjenci korzystali jednocześnie z różnych form wsparcia, zarówno w obszarze aktywizacji zawodowej, jak i integracji oraz aktywności społecznej. Program realizowały organizacje pozarządowe (55%), instytucje rynku pracy (ok. 25%) i jednostki samorządu terytorialnego (ok. 20%).

(akta kontroli str. 346-355)

4. Minister współpracował z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami, organami, agendami i podmiotami - m.in. MSWiA (w tym Centrum Obsługi Projektów Europejskich), samorządami i organizacjami pozarządowymi. W ramach współpracy międzynarodowej były to m.in. organy Unii Europejskiej, ONZ, UNICEF, UNHR. Współpraca Ministra z podmiotami realizującymi działania na rzecz integracji cudzoziemców (organizacjami międzynarodowymi, krajowymi, niepublicznymi) w latach 2021-2023 odbywała się w oparciu o bieżące kontakty lub w związku z realizowanymi przedsięwzięciami. Od 2024 r. ich intensywność i zakres poszerzyły się o działania na rzecz diagnozowania i identyfikacji obszarów integracji cudzoziemców, które wymagały reakcji strony rządowej.

5. W ramach realizacji IPI Minister gromadził sprawozdania wydziałów polityki społecznej poszczególnych urzędów wojewódzkich z realizacji zadania (w wersji

elektronicznej w aplikacji CAS³²). Sprawozdania te były agregowane dwa razy w roku i prezentowane w formie sprawozdania MRiPS-03 za każdy rok. Sprawozdania te zawierały dane dotyczące:

- statusu cudzoziemca: uchodźca, z ochroną uzupełniającą, przybywający na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy (w związku z udzieleniem ochrony uzupełniającej) lub przybywający na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy (w związku z nadaniem statusu uchodźcy),
- zakresu udzielonej pomocy (świadczenia pieniężne na utrzymanie, świadczenia pieniężne na pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego i praca socjalna, poradnictwo psychologiczne, pedagogiczne i prawne, pomoc w załatwianiu spraw w instytucjach i urzędach),
- liczby osób, którym przyznano świadczenia, liczby świadczeń, kwoty świadczeń, liczby rodzin objętych świadczeniem oraz liczby osób w rodzinach.

Minister nie posiadał informacji dotyczących innych działań w obszarze integracji cudzoziemców, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W latach 2021-2024 sprawozdania MRiPS-03 obejmowały dane o działaniach na rzecz odpowiednio: 701 cudzoziemców (na kwotę 4 211 tys. zł), 2 798 cudzoziemców (23 949 tys. zł), 4 783 cudzoziemców (38 689 tys. zł) i 4 907 cudzoziemców (39 701 tys. zł).

(akta kontroli str. 328-345)

Minister nie zwracał się do MSWiA o objęcie nadzorem zadań wojewodów w zakresie koordynacji integracji cudzoziemców. W ocenie Ministra każdy z resortów działał w ramach swoich kompetencji. MRPiPS odpowiadało za określanie kierunków działań i realizację zadań w zakresie integracji cudzoziemców, przygotowywanie standardów w powyższym zakresie oraz monitorowanie wdrażanych rozwiązań, natomiast Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzorowało wykorzystanie w Polsce Funduszu Azylu i Migracji (FAMI). Ministerstwo współpracowało z MSWiA w zakresie realizacji działań konkursowych w ramach FAMI, pełniąc rolę wsparcia merytorycznego w zakresie przeprowadzenia naborów i oceny wniosków.

(akta kontroli str. 328-345)

W latach 2021-2023 Minister nie gromadził i nie analizował dokumentów strategicznych dotyczących integracji obywateli państw trzecich sporządzanych regionalnie lub lokalnie. Taki przegląd został przeprowadzony w Ministerstwie w 2025 r.³³

³² Centralna Aplikacja Statystyczna, której podstawą funkcją jest wspieranie procesu zbierania sprawozdań w zakresie pomocy społecznej.

³³ W ramach planowania strategicznego w 2025 r. dokonano dwukrotnego przeglądu dostępnych dokumentów opracowywanych przez samorządy. Na podstawie analizy z 4 kwietnia 2025 r. ustalono, że 15 z 16 województw posiadało strategię rozwoju województwa (w tym sześć opracowało strategię integracyjną lub społeczną), w których zostały zawarte działania na rzecz integracji cudzoziemców; poziom ich szczegółowości był różny i dotyczył wskazania konkretnych zadań integracyjnych (działania edukacyjne, zawodowe, usługi publiczne, wsparcie językowe i społeczne) aż do ogólnego nawiązania do równego traktowania i wielokulturowości cudzoziemców. W badaniu przeprowadzonym w lipcu 2025 r. analizie poddano wyłącznie strategię

W wyniku pozyskanych przez NIK w trakcie kontroli informacji z 18 miast³⁴ ustalono, że w latach 2021-2024 samorządy tych miast zrealizowały około 620 zadań, w wyniku których działaniami integracyjnymi objęto ok. 2 000 000 cudzoziemców³⁵. Na zadania te wydatkowano środki w łącznej wysokości 3 038 965 tys. zł. Środki te pochodziły z następujących źródeł: 2 273 792 tys. zł - budżet państwa, 252 557 tys. zł - organizacje międzynarodowe, 249 882 tys. zł - inne źródła, 219 587 tys. zł - środki własne gmin, 34 958 tys. zł - budżet UE i 8 189 tys. zł - darowizny (środki prywatne).

Większość miast (14 z 18) dokonywało szacowania potrzeb w zakresie działań integracyjnych w stosunku do cudzoziemców przebywających na ich terenie, a 13 samorządów dokonywało oceny skuteczności podjętych działań. Wszystkie 18 miast w ramach aktywności integracyjnych na rzecz cudzoziemców współdziałało z organizacjami pozarządowymi lub zlecało im realizację zadań integracyjnych³⁶. Samorządy wskazały niewystarczające zasoby ludzkie, rzeczowe i finansowe oraz brak regulacji prawnych jako największe trudności, z jakimi mierzyły się w trakcie realizacji działań integracyjnych.

(akta kontroli str. 534-536, 586-588)

6. Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji był organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów. Do głównych zadań Zespołu należało: przygotowywanie projektów założeń zmian strukturalnych i organizacyjnych mających na celu realizację zadań państwa w zakresie polityki migracyjnej, wypracowanie rozwiązań dotyczących koordynacji działań organów administracji rządowej realizujących zadania w dziedzinie migracji oraz opracowanie programu zwalczania zjawiska nielegalnej migracji w Polsce. W latach 2021-2023 przedstawicielem MRPiPS w Zespole do Spraw Migracji był członek kierownictwa Ministerstwa w randze sekretarza stanu. Ministerstwo nie dysponowało dokumentacją dotyczącą aktywności ich przedstawiciela w pracach Zespołu. W 2021 r. przedstawiciele DPS byli włączeni do współpracy z MSWiA w ramach grupy roboczej do spraw opracowania polityki migracyjnej, w zakresie przygotowania części realizacyjnej dotyczącej integracji cudzoziemców. Prace te nie były kontynuowane i nie zakończyły się przyjęciem dokumentu programowo-realizacyjnego.

rozwoju województw i ustalono, że osiem województw posiadało taki dokument a osiem nie. Każdorazowo w odniesieniu do konkretnego dokumentu (lub jego braku) wskazywano rekomendacje w zakresie dalszych działań w zakresie integracji cudzoziemców.

³⁴ Wrocławia, Bydgoszczy, Torunia, Lublina, Gorzowa Wielkopolskiego, Łodzi, Krakowa, Warszawy, Opola, Rzeszowa, Białegostoku, Gdańska, Katowic, Kielc, Olsztyna, Poznania, Szczecina i Zielonej Góry.

³⁵ 15 miast podało dane pełne lub szacunkowe - 1 768 042 osób, trzy miasta określiły tę wartość na poziomie od kilku tysięcy do dziesiątek tysięcy cudzoziemców.

³⁶ Na prośbę o wskazanie do 10 organizacji, które odgrywały istotną rolę, miasta wskazały łącznie 221.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister w latach 2021-2024 podejmował działania dotyczące integracji cudzoziemców. Były to zarówno działania zaplanowane (projekty, programy), jak i doraźne, stanowiące reakcję na zaistniałą sytuację (napływ uchodźców z Afganistanu, uchodźców z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym).

W ramach działań na rzecz integracji cudzoziemców Minister współpracował z podmiotami krajowymi i organizacjami międzynarodowymi, w zakresie zarówno realizowanych przedsięwzięć, jak i diagnozowania lub identyfikacji obszarów integracji cudzoziemców wymagających reakcji strony rządowej.

W latach 2021-2024 na działania dotyczące integracji cudzoziemców wydatkowano łącznie 1 608 983 tys. zł. W realizację zadań w tym obszarze zaangażowane były, oprócz Ministerstwa, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej i powiatowe urzędy pracy.

Ministerstwo w badanym okresie zrealizowało trzy przedsięwzięcia na łączną kwotę 133 621 tys. zł, dotyczące pilotażu Centrów Integracji Cudzoziemców i przygotowania ich personelu do świadczenia usług oraz aktywizacji zawodowej, integracji i aktywności społecznej cudzoziemców.

W zakresie realizacji Indywidualnych Programów Integracji Minister posiadał dane o liczbie cudzoziemców i kwotach udzielonego im wsparcia oraz współuczestniczył w procesie planowania środków na ten cel.

W pracach Zespołu do Spraw Migracji uczestniczył przedstawiciel kierownictwa Ministerstwa w randze sekretarza stanu, jednak z uwagi na brak dokumentacji potwierdzającej jego aktywność w pracach Zespołu nie ma możliwości dokonania oceny efektów w kontekście zadań Ministra.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3.Efektywność systemu integracji cudzoziemców

1. Minister podał, że przybliżona liczba osób potencjalnie uprawnionych do ubiegania się o wsparcie w ramach IPI może być oszacowana na podstawie danych gromadzonych przez UdSC³⁷. Szacunki te wskazują, że osób uprawnionych w latach 2020-2023 mogło być: 2020 r. - 392, 2021 r. - 2 165, 2022 r. - 4 968, 2023 r. - 4 658.

(akta kontroli str. 548)

³⁷ Dane dotyczące liczby cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

Oznacza to, że działaniami w ramach IPI mogły być objęci cudzoziemcy, którzy w latach 2021-2024 stanowili odpowiednio 0,07%, 0,13%, 0,26% i 0,24% ogółu cudzoziemców uzyskujących prawo pobytu w danym roku.

W latach 2021-2024 sprawozdania MRiPS-03 obejmowały dane o działaniach na rzecz odpowiednio 701 cudzoziemców (na kwotę 4 211 tys. zł), 2 798 cudzoziemców (23 949 tys. zł), 4 783 cudzoziemców (38 689 tys. zł) i 4 907 cudzoziemców (39 701 tys. zł).

Minister podał, iż dostrzega problem, że IPI jest jedynym ustawowym narzędziem wspierającym integrację cudzoziemców i że nie jest to forma, która w istotny sposób rozwiązuje to zagadnienie z uwagi na skalę cudzoziemców przebywających w Polsce. Przykładem podejmowanego przez Ministerstwo działania szerzej omawiającego integrację był dokument pn. „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030”. W dokumencie tym wskazano cudzoziemców jako jedną z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym i wymagających wsparcia w ramach różnych polityk sektorowych, zasygnalizowano również problemy z określeniem dokładnej liczby wszystkich cudzoziemców przebywających w Polsce.

(akta kontroli str. 548)

Według danych Ministerstwa z programu *Razem możemy więcej* w latach 2022-2023 skorzystało łącznie 73 247 cudzoziemców.

(akta kontroli str. 352)

Ministerstwo posiadało dane gromadzone przez powiatowe urzędy pracy dotyczące³⁸:

- cudzoziemców wyrejestrowanych w latach 2021-2024 przez powiatowe urzędy pracy z powodu rozpoczęcia form pomocy takich, jak: 16 047 – rozpoczęcie stażu, 7 074 – rozpoczęcie szkolenia, 4 742 – podjęcie prac interwencyjnych, 3 341 – podjęcie robót publicznych, 2 478 – podjęcie pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego, 1 448 – podjęcie działalności gospodarczej subsydiowanej, 250 – rozpoczęcie prac społecznie użytecznych, 120 – rozpoczęcie szkolenia w ramach bonu, 84 – podjęcie pracy w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie bezrobotnego, który ukończył 50 lat, 47 – podjęcie pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie, 44 – podjęcie pracy w ramach bonu zatrudnieniowego, 14 – inne³⁹. Łącznie wyrejestrowanych było 35 689 cudzoziemców,
- zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Polski za pośrednictwem agencji zatrudnienia, które wyniosło: 84 992 osoby w 2021 r., 91 889 w 2022 r., 112 059 w 2023 r. i 98 789 w 2024 r. Łącznie 387 729 osób,
- skierowań do pracy wydanego w ramach pośrednictwa pracy w urzędach pracy, które wydano dla: 1 257 osób w 2021 r., 19 777 w 2022 r., 11 985 w 2023 r. i 8 039 w 2024 r. Łącznie 41 031 osób,

³⁸ Dane zostały pobrane z systemu analityczno-raportowego CeSAR w dniu 24 lipca 2025 r.

³⁹ Rozpoczęcie przygotowania zawodowego dorosłych, rozpoczęcie stażu w ramach bonu stażowego oraz podjęcie działalności gospodarczej subsydiowanej w ramach bonu na zasiedlenie.

- poradnictwa zawodowego (indywidualnego, grupowego, badania testowe, grupowe spotkania informacyjne, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy): 618 w 2021 r., 8 947 w 2022 r., 6 568 w 2023 r. i 5 061 w 2024 r. Łącznie udzielono 16 115 porad.

Na koniec 2024 r. w rejestrach urzędów pracy było 14,1 tys. cudzoziemców i stanowili oni 1,8% wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych. W liczbie bezrobotnych cudzoziemców było ponad 11 tys. obywateli Ukrainy.

(akta kontroli str. 592)

Ministerstwo posiadało dane dotyczące świadczeń przyznanych cudzoziemcom w ramach *ustawy o pomocy społecznej*. Zakres tych danych obejmował:

- informacje o świadczeniach przyznanych ofiarom handlu ludźmi⁴⁰; w latach 2021-2024 skorzystało z tej formy świadczenia odpowiednio: 22, 41, 27 i 44 cudzoziemców,
- informacje o świadczeniach przyznanych w związku z uzyskaniem przez cudzoziemca zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany⁴¹; w latach 2021-2024 skorzystało z tego świadczenia odpowiednio: 164, 177, 152 i 125 cudzoziemców,
- informacje o świadczeniach dla cudzoziemców w ramach IPI; w latach 2021-2024 było to odpowiednio: 701, 2798, 4783 i 4907 cudzoziemców⁴².

(akta kontroli str. 379)

Od 2024 r. Ministerstwo gromadziło dane dotyczące liczby cudzoziemców, którym przyznano pomoc na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Z danych tych wynikało, że:

- 195 osób otrzymało dofinansowanie kosztów szkoleń z języka polskiego lekarzy i pielęgniarek na łączną kwotę 448,9 tys. zł,
- przeciętna liczba świadczeń otrzymywanych co miesiąc wyniosła: 23 481 świadczeń rodzinnych, 10 335 dodatków do zasiłków rodzinnych, 3 268 świadczeń pielęgnacyjnych, 8 242 zasiłków pielęgnacyjnych, 56 specjalnych zasiłków opiekuńczych, 168 jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, 3 257 świadczeń rodzicielskich, 2 864 składek emerytalno-rentowych i 1 427 składek zdrowotnych. Łączna kwota tych świadczeń wyniosła 264 541,8 tys. zł,
- 589 dzieci było objętych pieczę zastępczą; koszt tej formy pomocy wyniósł 27 999,6 tys. zł,
- 56 132 osoby otrzymały jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł; łączny koszt wyniósł 9 936,9 tys. zł,
- 2 763 dzieci miało zapewniony posiłek w przedszkolu,
- 7 874 osoby skorzystały z bezpłatnej pomocy psychologicznej.

(akta kontroli str. 401)

⁴⁰ Art. 5a ustawy o pomocy społecznej.

⁴¹ Art. 5 pkt 2 lit. b ustawy o pomocy społecznej.

⁴² Dane przekazane przez Ministerstwo, tj. „Tabela 2. Wybrane informacje o świadczeniach przyznanych decyzją cudzoziemcom wyszczególnionym w art. 91 ustawy o pomocy społecznej. Dane za lata 2021-2024” (źródło: sprawozdanie resortowe MRiPS-03 za lata 2021-2024).

Ministerstwo nie posiadało danych za lata 2021-2024 dotyczących działań podejmowanych na rzecz integracji cudzoziemców przez jednostki samorządu terytorialnego, ani ich kosztów. Dyrektor DIS wyjaśnił, że Ministerstwo nie jest zobowiązane do systemowego przeglądu dokumentów należących do jst.

Minister od 2023 r. sprawował nadzór nad fundacjami, których cele statutowe dotyczyły zadań wchodzących w zakres działania MRPiPS⁴³. Ministerstwo otrzymywało roczne sprawozdania z ich działalności, które nie były poddawane analizie pozwalającej na określenie liczby fundacji realizujących zadania na rzecz integracji cudzoziemców, ani określenie zakresu i skali ich działań w tym obszarze.

W 2024 r. Departament Integracji Społecznej, w ramach zadań własnych prowadził monitoring działań podmiotów niepublicznych w zakresie integracji cudzoziemców. Monitoring miał charakter roboczy i prowadzony był w oparciu o dostępne dane publiczne. Analiza pozwalała na stwierdzenie, że ok. 10 % z ponad 1 tys. badanych fundacji i stowarzyszeń realizowało zadania integracyjne, a 90% ich aktywności dotyczyło obywateli Ukrainy. Analiza wskazała na konieczność uporządkowania i wzmocnienia współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz potrzebę przyjęcia kompleksowej strategii integracyjnej.

(akta kontroli str. 356-367, 531-533)

Minister nie posiadał danych dotyczących efektów integracji, ani potrzeb w poszczególnych obszarach tego procesu. Minister wskazał, że podjęto prace nad opracowaniem takich mierników i zostaną one uwzględnione w strategii integracyjnej.

Minister nie gromadził danych dotyczących przyczyn rezygnacji przez cudzoziemców z pomocy w ramach IPI.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wskazał, że pomoc integracyjna dla cudzoziemców w postaci IPI skierowana jest do bardzo wąskiej grupy obywateli państw trzecich, dokładnie do beneficjentów ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Narzędzie to było projektowane w innych okolicznościach geopolitycznych i aktualnie wymaga gruntownej ewaluacji i optymalizacji tak, aby jak najlepiej odpowiadało potrzebom migrantów. Pod uwagę należałoby wziąć również możliwość poszerzenia grupy cudzoziemców uwzględniając inne tytuły pobytowe, którzy mogliby skorzystać z programu. Inną opcją, która mogłaby wzmocnić proces integracji zainteresowanych jest wydłużenie trwania programu z 12 do 18 miesięcy. Biorąc pod uwagę aktualną sytuację migracyjną w Polsce wydaje się, iż IPI nie jest wystarczającym narzędziem integracyjnym dostępnym systemowo. Rokrocznie liczba cudzoziemców w Polsce się zwiększa, a obcokrajowcy przybywają do Polski z różnorodnych powodów: ekonomicznych, edukacyjnych, zagrożenia prześladowaniami, czy zagrożenia działaniami wojennym (Ukraina). Wiele działań pomocowych dla migrantów jak również działania w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce miały dotychczas często charakter *ad hoc*, odpowiadając na bieżące potrzeby bez długoterminowej strategii.

⁴³ Art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r., poz. 166).

Dyrektor Generalny podniósł, że dotychczasowe narzędzia, jakimi dysponuje Ministerstwo, nie są wystarczające dla zaspokojenia potrzeb integracyjnych wszystkich obywateli państw obcych, legalnie przebywających w kraju. Ministerstwo dostrzega to wyzwanie i podejmuje działania poprzez przygotowanie projektu strategii integracyjnej, która ma stanowić odpowiedź na wskazane problemy i braki systemowe.

(akta kontroli str. 541-585)

2. Minister nie gromadził danych dotyczących potrzeb cudzoziemców w zakresie integracji i nie prowadził analiz w tym obszarze. Minister wskazał, że w ramach IPI powiatowe centra pomocy rodzinie były zobowiązane do monitorowania postępów integracji⁴⁴.

Minister wyjaśnił, iż przyjęto założenie, że każdy cudzoziemiec wjeżdżający do Polski może wymagać wsparcia integracyjnego, a podmiotami najbardziej zaangażowanymi w udzielanie takiego wsparcia są jednostki samorządu terytorialnego. Minister wskazał również, że Ministerstwo nie gromadzi, ani nie jest ustawowo zobowiązane do systematycznego i ujednoliconego zbierania danych dotyczących potrzeb w zakresie integracji.

(akta kontroli str. 549-570)

3. Minister współpracował z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Spraw Zagranicznych, Urzędem ds. Cudzoziemców, Strażą Graniczną, Narodowym Bankiem Polskim oraz wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy w zakresie spraw dotyczących zatrudnienia cudzoziemców oraz świadczeń pomocy społecznej.

Corocznie Ministerstwo opracowywało ankietę, kierowaną do powiatowych urzędów pracy, na temat wpływu zatrudnienia cudzoziemców na lokalne rynki pracy. Wyniki ankiet były przedstawiane w dokumencie pn. „Wpływ zatrudnienia cudzoziemców na lokalne rynki pracy w latach 2018-2023. Analiza badania ankietowego MRPiPS skierowanego do Powiatowych Urzędów Pracy”.

(akta kontroli: 550-570, 576-585)

4. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Kontroli i Audytu, Ministerstwo w latach 2021-2023 nie miało podstaw do podejmowania pogłębionych działań systemowych ukierunkowanych na wielopłaszczyznowe (i związane z różnymi politykami sektorowymi) określenie docelowego poziomu zintegrowania cudzoziemców. Jako powód niepodjęcia takich działań wskazał brak jednolitej i powszechnie obowiązującej definicji integracji (proces) i zintegrowania (cel) cudzoziemców. Podniósł także, że dokonywanie takich analiz jest istotne z perspektywy Ministerstwa i zasługuje na uwzględnienie w ramach opracowywanej strategii integracyjnej. Obecne rozwiązania koncentrowały się na zagadnieniach dotyczących znajomości języka polskiego oraz podejmowania pracy zawodowej.

Minister nie dokonywał analiz ani nie gromadził danych dotyczących integracji cudzoziemców, w takich obszarach jak:

⁴⁴ Na mocy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz. U. z 2019 r. poz. 1946, tekst jednolity).

- potrzeby integracyjne, z uwagi na docelowe miejsce zamieszkania cudzoziemca (wieś, miasto),
- podejmowanie zatrudnienia przez cudzoziemców, którzy są zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, tj. obywateli UE, studentów studiów dziennych, cudzoziemców posiadających pobyt stały⁴⁵,
- monitorowanie procesu integracji po okresie zakończenia IPI lub w ramach innych projektów.

Minister brał udział w pracach Komitetu Doradczego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników oraz Europejskiego Urzędu ds. Pracy w zakresie dotyczącym zatrudnienia cudzoziemców z innych państw UE.

Minister wyjaśnił, że ma świadomość, iż nadmierna koncentracja cudzoziemców w dużych ośrodkach miejskich jest zjawiskiem niepożądanym. Przeciwdziałać temu zjawisku miały centra integracji cudzoziemców, które miały za zadanie informować o możliwościach osiedlania się cudzoziemców w różnych lokalizacjach. Minister zdaje sobie sprawę z potrzeby podejmowania działań sprzyjających zbliżaniu migrantów z mieszkańcami mniejszych miejscowości. Obecnie planowane są w tym zakresie działania z jednostkami samorządu terytorialnego.

W ramach projektu *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców*⁴⁶, Minister realizował zadania uwzględniające podnoszenie wiedzy społeczeństwa polskiego (poprzez działania informacyjno-promocyjne).

Minister wskazał, że dostrzega ogromną potrzebę prowadzenia działań na rzecz społeczeństwa przyjmującego, jednakże w chwili obecnej brak jest środków finansowych umożliwiających realizację tego typu inicjatyw.

Minister planuje uruchomienie internetowego narzędzia w formie bazy wiedzy, które umożliwiłoby uzyskanie podstawowych informacji dotyczących praw i obowiązków związanych z pobytem na terytorium Polski. Obecnie nie funkcjonuje takie rozwiązanie, z wyjątkiem platformy dedykowanej uchodźcom z Ukrainy.

Platformy wspierające cudzoziemców w zakresie zatrudnienia zostały umieszczone na wortalu publicznych służb zatrudnienia⁴⁷.

Minister wyjaśnił, że obecnie nie funkcjonuje system informatyczny, który w sposób klarowny i kompleksowy przedstawiałby zagadnienia prawne, w tym dotyczące edukacji, służby zdrowia oraz zapoznawał z wartościami powszechnie przyjętymi w społeczeństwie przyjmującym. Ministerstwo podejmuje działania, aby to zagadnienie zostało odzwierciedlone w strategii integracyjnej.

⁴⁵ Osoby te mogą być ujęte w danych dot. rejestru bezrobotnych.

⁴⁶ Współfinansowany ze środków Programu Krajowego na lata 2014-2020 Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI).

⁴⁷ <https://psz.praca.gov.pl/dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy/dla-cudzoziemcow> (dostęp: 22.09.2025 r.).

Minister wprowadził nowy kod zawodu – specjalistę ds. cudzoziemców⁴⁸. Planowane jest również opracowanie kursu zawodowego oraz przeszkolenie ponad 1 tys. osób na terenie całego kraju.

Minister wyjaśnił, że Ministerstwo nie opracowało wytycznych w zakresie lokalnych planów integracyjnych i nie posiadało pełnej wiedzy na temat wszystkich lokalnych planów integracji realizowanych na terenie Polski. Minister podejmuje działania mające na celu monitorowanie i gromadzenie takich informacji na poziomie wojewódzkim oraz w ramach Unii Metropolii Miast Polskich. Minister nie prowadzi monitoringu danych dotyczących efektów integracji, ani stopnia zintegrowania cudzoziemców ze społeczeństwem. Minister przeprowadził ocenę IPI, zwracając się do UNHCR o przygotowanie opinii w tym zakresie. Przepisy ustawy *o pomocy społecznej* ani rozporządzenia *w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom*, nie określają obowiązku przekazywania do Ministerstwa informacji na temat sporządzanych przez pracowników socjalnych ocen postępów integracji cudzoziemców w ramach IPI. Oceny skuteczności działań integracyjnych nie przeprowadzał również Zespół do Spraw Migracji.

(akta kontroli str. 541-585)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Minister, jako organ obowiązany na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy *o Radzie Ministrów*⁴⁹ do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, w latach 2021-2024 nie gromadził kompleksowych danych o integracji cudzoziemców pozwalających na prowadzenie i ocenę skuteczności działań państwa w zakresie integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim.

Posiadane przez Ministra dane dotyczące cudzoziemców odnosiły się przede wszystkim do rynku pracy oraz pomocy społecznej udzielanej cudzoziemcom. Minister nie posiadał danych o innych elementach składających się na proces integracji cudzoziemców, takich jak: nauka języka polskiego, edukacja obywatelska i społeczna, opieka zdrowotna i psychologiczna lub aktywność społeczna. Minister nie żądał od wojewodów przekazywania informacji lub wyjaśnień związanych z koordynowaniem przez nich działań w zakresie integracji cudzoziemców, o których mowa w art. 22 ust. 5 ustawy *o pomocy społecznej*.

Brak tych danych nie pozwalał na określenie lub oszacowanie w jakim stopniu cudzoziemcy nabyli umiejętność samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie polskim, a w efekcie na kształtowanie polityki integracyjnej cudzoziemców.

Minister posiadał kompetencje i narzędzia pozwalające na pozyskiwanie kompleksowych danych o integracji cudzoziemców wynikające m.in. z przepisów określających zadania Ministra dotyczące zlecania i finansowania badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 227 ze zm.) - 242231 (Specjalista do spraw cudzoziemców).

⁴⁹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 780).

o pomocy społecznej) oraz prowadzenia i rozwijania rejestru centralnego obejmującego dane dotyczące jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (art. 23 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej).

W zaakceptowanym przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji w 2021 r. dokumencie pt. „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego” wskazano, że *integracja dokonuje się zarówno w wymiarze prawnym, społeczno-ekonomicznym, jak i kulturowym, zaś jej miernikiem będzie umiejętność samodzielnego funkcjonowania migrantów na terytorium kraju przyjmującego.*

Minister wskazał, że *gromadzone i monitorowane dane dotyczące integracji cudzoziemców, jak również dotychczasowe systemowe rozwiązania w zakresie wsparcia osób chcących się integrować, nie są wystarczające w świetle wciąż widocznego zjawiska wykluczenia społecznego. Wykluczenie to należy rozumieć jako brak pełnej aktywności cudzoziemców we wszystkich sferach życia społecznego. Warto przy tym podkreślić, że zjawisko to może przybierać różne formy – od częściowej separacji, poprzez marginalizację, aż po wykluczenie całkowite. Często może się wydawać, że cudzoziemiec jest już zintegrowany, np. dzięki aktywności zawodowej. Jednak w sytuacji, gdy nie uczestniczy on w relacjach społecznych, nie angażuje się w działalność organizacji pozarządowych ani w życie lokalnej wspólnoty, nie można mówić o pełnej, wieloaspektowej i trwałej integracji ze społeczeństwem przyjmującym.*

(akta kontroli str. 541-585)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister, w latach 2021-2024, nie gromadził i nie analizował danych o integracji cudzoziemców w sposób kompleksowy i pozwalający na wiarygodną ocenę potrzeb integracyjnych, ocenę skuteczności działań skierowanych do cudzoziemców oraz ocenę stopnia zintegrowania cudzoziemców ze społeczeństwem polskim.

Informacje, którymi dysponował Minister przekazywane przez urzędy pracy oraz ośrodki pomocy społecznej, nie dawały pełnego obrazu integracji cudzoziemców w RP.

Minister posiadał ustawowo określone kompetencje i narzędzia do gromadzenia kompleksowych danych o integracji cudzoziemców, miał także świadomość potrzeby pozyskiwania takich danych i podjął działania zmierzające do opracowania dokumentu strategicznego, w którym zostaną określone mierniki integracji w oparciu o całościowe ujęcie tego procesu.

Minister uznał, że pomoc integracyjna dla cudzoziemców w postaci IPI skierowana jest do bardzo wąskiej grupy obywateli państw trzecich i narzędzie to aktualnie wymaga gruntownej ewaluacji i optymalizacji.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Wnioski

1. Ukończenie prac nad przygotowaniem i podjęcie działań w celu wdrożenia polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców.
2. Podjęcie działań w celu gromadzenia – w ramach posiadanych kompetencji – kompleksowych danych pozwalających na kształtowanie polityki integracyjnej cudzoziemców, w tym informacji o potrzebach, działaniach podejmowanych przez wojewodów i jednostki samorządu terytorialnego oraz efektach działań państwa w obszarze integracji cudzoziemców.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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, grudnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/