



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.01.2020

Pan
Bohdan Józef Paszkowski
Wojewoda Podlaski
Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/077 – Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok (dalej „PUW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Józef Paszkowski – Wojewoda Podlaski, od 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznawanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce 2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017–2020 (do zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/81/2020 z 30 czerwca 2020 r. Adrian Gosk –specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/88/2020 z 15 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

PUW był prawidłowo przygotowany do realizacji zadań związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pobyt lub pracę. Poprzez publikacje na stronie internetowej zapewnił dostęp do informacji o wymogach uzyskania przez cudzoziemców poszczególnych rodzajów takich zezwoleń. Zgodnie z przepisami udzielono wszystkich 13 zbadanych zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, przy czym – pomimo wyczerpania ustawowych przesłanek – nie cofnięto jednego z nich.

W PUW nie dokonano aktualizacji kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa podlaskiego (od czasu ich ustalenia przez Wojewodę w 2009 roku), mimo że przemawiały za tym zmiany zachodzące na regionalnym rynku pracy. Wynikało to z niezadawalającego (do końca 2019 roku) rozpoznania potrzeb tego rynku. Miało ono także wpływ na zakres sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy, które w sprawach dotyczących cudzoziemców ograniczyły się do przeprowadzenia w 2018 roku kontroli powiatowych urzędów pracy, zleconych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Kierunki działań PUW w kolejnych latach w procesie integracji cudzoziemców, w tym w kontekście ich zatrudnienia, wynikają z wniosków wypracowanych w 2020 roku na podstawie przeprowadzonych – w ramach projektu „Działania ukierunkowane na integrację obywateli państw trzecich w województwie podlaskim”³ – badań mających na celu rozpoznanie problemów, napotykanymi barier i potrzeb cudzoziemców. Rekomendacje w tym zakresie zawarte zostały także w otrzymanym przez PUW (również w 2020 roku) raporcie „Cudzoziemcy na podlaskim rynku pracy”, powstałym z inicjatywy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę, wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵ oraz z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁶ a także związane z ustaleniem kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom były realizowane w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców PUW (dalej WSOiC)⁷.

Zagadnienia z tego zakresu, z wyłączeniem udzielania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę na podstawie ustawy o cudzoziemcach, według stanu na 1 stycznia lat 2017 – 2020, przypisano do realizacji kolejno dwóm, pięciu, pięciu i sześciu pracownikom. Były to zadania obejmujące: ustalanie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz ich przedłużaniem i uchylaniem, prowadzenie rejestrów zezwoleń na pracę wydanych cudzoziemcom, przekazywanie właściwym organom (na podstawie obowiązujących przepisów) informacji o wydanych zezwoleniach na wykonywanie pracy przez cudzoziemców, sporządzanie sprawozdań (*sprawozdania o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP – MPiPS-04*). Na koniec I półrocza 2020 roku było sześciu takich pracowników, przy czym pięciu z nich realizowało wszystkie wymienione zadania, a zadania szóstego ograniczono do prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców (ich przedłużaniem i uchylaniem) oraz

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Projekt realizowany przez Wojewodę Podlaskiego w partnerstwie z Fundacją Dialog.

⁴ 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.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1482 ze zm. Dalej: *ustawa o promocji zatrudnienia i rynku pracy*.

⁶ Dz.U. 2020 r. poz. 35. Dalej: *ustawa o cudzoziemcach*.

⁷ Zadań takich nie realizowano w delegaturach PUW, znajdujących się w Łomży i Suwałkach.

prowadzenia rejestrów zezwoleń na pracę wydanych cudzoziemcom. Żadnemu z pracowników nie przypisano sporządzania opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców w województwie, a w szczególności na regionalnym rynku pracy.

Sprawy związane z udzielaniem zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (w tym zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji) na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, według stanu na 1 stycznia lat 2017–2020, były prowadzone przez kolejno: czterech, siedmiu, sześciu i siedmiu pracowników (bez zmian na 30 czerwca 2020 r.). (akta kontroli str. 3-27)

1.2. PUW gromadził dane o cudzoziemcach w dwóch systemach informatycznych:

- [1] W systemie „Zatrudnienie Cudzoziemców” umieszczano informacje m.in. o: imionach i nazwisku cudzoziemca, jego obywatelstwie, płci i dacie urodzenia, a także serii i numerze dokumentu podróży. Ponadto dane o: zaplanowanym stanowisku pracy, rodzaju pracy oraz dokładnym adresie miejsca wykonywania pracy, rodzaju proponowanej umowy i wymiarze (czasie) pracy, planowanej wysokości miesięcznego wynagrodzenia brutto/ stawce godzinowej brutto, zakresie podstawowych obowiązków na stanowisku pracy, a także planowanym okresie zatrudnienia.
- [2] W systemie „Pobyt v.2” znajdowały się informacje m.in. o pochodzeniu cudzoziemca, poziomie jego wykształcenia (bez określenia profilu wykształcenia cudzoziemca), miejscu pobytu cudzoziemca w chwili składania wniosku o zezwolenie, a także dane o pracodawcy i powierzanej cudzoziemcowi pracy (stanowisko, miejsce wykonywania, wymiar czasu, zakres podstawowych obowiązków oraz proponowana wysokość wynagrodzenia brutto, okres wykonywania pracy).

PUW nie gromadził w żadnym z tych systemów informatycznych (ani w innych bazach bądź rejestrach) danych o profilu wykształcenia i profilu zawodowym (zawód wyuczony, zawód wykonywany, doświadczenie zawodowe) ani o faktycznym adresie zamieszkania bądź pobytu cudzoziemca w okresie wykonywania pracy. Kierownik Oddziału w WSOiC wyjaśnił, iż: *oba ww. systemy teleinformatyczne zapewniają możliwość gromadzenia i przetwarzania danych wymaganych przepisami prawa. Organ nie ma możliwości gromadzenia danych dot. profilu wykształcenia, profilu zawodowego, czy też doświadczenia zawodowego albowiem składane przez pracodawców, jak też cudzoziemców wnioski, których wzory określone zostały przepisami prawa, nie zawierają takich informacji. W przypadku udzielenia zezwolenia na pracę, stroną postępowania jest wyłącznie pracodawca. To adres miejsca zamieszkania lub siedziby „strony” stanowi niezbędną czynność w zakresie ustalenia właściwości Wojewody, a nie adres cudzoziemca. (...) Zgodnie z zasadą minimalizacji danych dane osobowe muszą być: adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Adres pobytu cudzoziemca na terytorium RP nie wpływa na tok postępowania w sprawie wydania zezwolenia na pracę.*

PUW nie posiadał także danych o liczbie cudzoziemców zatrudnionych w województwie podlaskim w poszczególnych branżach i zawodach, co jak wyjaśnił Kierownik Oddziału w WSOiC wynikało z tego, iż sporządzanie lub zlecanie wykonania opracowań i analiz, a także prognoz w tym zakresie należy do zadań urzędów pracy, a Wojewoda może gromadzić i przetwarzać tylko te dane, które niezbędne są do wydania rozstrzygnięć w prowadzonych postępowaniach oraz wynikają z prowadzonych systemów teleinformatycznych i składanych wniosków. (akta kontroli str. 85-110)

Zdaniem NIK, dysponowanie wiedzą o sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy umożliwiłoby wypracowanie stosownych wniosków i podejmowanie właściwych decyzji, np. dotyczących kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie podlaskim, których nie aktualizowano przez ponad 10 lat (co szerzej opisano w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

1.3. W zadaniach WSOiC i w zakresach czynności pracowników tego Wydziału nie ujęto zadań związanych ze sporządzaniem opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców w województwie, a w szczególności na regionalnym rynku pracy.

W latach 2017–2020 (do zakończenia kontroli NIK) nie sporządzano lub nie zlecano sporządzenia opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy. Odnosząc się do tej kwestii oraz monitorowania / prognozowania potrzeb w tym zakresie, Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że „w naszej ocenie w zakresie zadań Wydziału nie mieści się badanie sytuacji cudzoziemców na lokalnym rynku pracy [...] Politykę rynku pracy kreują Wojewódzkie Urzędy Pracy we współpracy w Powiatowymi Urzędami Pracy. Nadmienić należy, iż w Wydziale Polityki Społecznej jest wyodrębniona odpowiednia komórka zajmująca się rynkiem pracy na terenie naszego województwa – Oddział Rynku Pracy.” (akta kontroli str. 11-12, 328-332)

Z kolei Dyrektor WPS (Wydziału realizującego zadania z zakresu rynku pracy) wyjaśnił, że „Wydział Polityki Społecznej PUW realizuje zadania wojewody wynikające z art. 10 ust. 1 i 2 pkt 1 i 4 ustawy [...] o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zatem w latach 2017–2020 nie były sporządzane i nie zlecano sporządzeń opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy. [...] Wydział nie gromadzi danych statystycznych. Źródła pozyskiwania danych w zakresie zatrudnienia cudzoziemców w województwie podlaskim to m.in.: biuletyn wydawany przez Wojewódzki Urząd Pracy⁸ [...], Regionalne Plany Działania na rzecz Zatrudnienia w województwie, opracowywane na dany rok kalendarzowy. W 2019 roku celem ww. planu – w ramach Priorytetu III. Sprawny rynek pracy Działanie 4. Wsparcie pracodawców w pozyskiwaniu pracowników o pożądanych kompetencjach, w tym cudzoziemców [...]”. (akta kontroli str. 10-11, 190-192)

Danych ze wskazanych źródeł nie wykorzystywano jednak do analizy sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy. Rozpoznanie potrzeb i problemów cudzoziemców, w szerszym kontekście, tj. ich integracji ze społeczeństwem województwa podlaskiego, dokonano natomiast w ramach jednego z projektów realizowanych z dofinansowaniem środkami Unii Europejskiej, co szerzej opisano w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.4. Wojewoda na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy, rozporządzeniem Nr 5/09 z dnia 22 czerwca 2009 r.⁹, ustalił kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie podlaskim, w tym:

- a) wykaz zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy (tj. informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy)¹⁰;
- b) przypadki, w których zezwolenie na pracę może być wydane na okres krótszy niż określony we wniosku, tj. gdy wniosek:
 - dotyczy cudzoziemca, który w okresie dwóch lat przed dniem złożenia wniosku w sprawie zezwolenia na pracę przebywał legalnie w RP w związku z wykonywaniem pracy przez łączny okres poniżej dziewięciu miesięcy, lub
 - jest złożony przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą przez okres krótszy niż sześć miesięcy, lub
 - dotyczy wykonywania pracy, za którą przewidywane wynagrodzenie nie przekracza wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 90 ust. 7 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy (przepis dotyczący ogłaszania przeciętnego

⁸ Publikowany na stronie internetowej WUP: <https://wupbialystok.praca.gov.pl/podlaski-rynek-pracy-informator-miesieczny>.

⁹ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 136, poz. 1497.

¹⁰ Wykaz ten obejmował 22 zawody: lektor języka angielskiego, konserwator dzieł sztuki, artysta muzyk instrumentalista, artysta muzyk wokalista, dyrygent, choreograf, instruktor amatorskiego ruchu artystycznego, spedytor (zawód szkolny: technik spedytor), aktor cyrkowy, instruktor dyscypliny sportu, animator kultury, opiekunka dziecięca domowa, konserwator budynków, dekarz, monter/ składacz okien, rozbieracz-wykrawacz, operator koparek i zwalowarek, kierownik ciągnika siodłowego, operator żurawia jezdniowego, robotnik gospodarczy, pomocniczy robotnik polowy, pomocniczy robotnik przy hodowli zwierząt.

miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej według województw w pierwszym i trzecim kwartale danego roku uchylono z dniem 1 stycznia 2018 r.¹¹).

W pierwszych dwóch przypadkach, okres, na który wydawane jest zezwolenie na pracę ustalono na maksymalnie 12 miesięcy, a w trzecim – maksymalnie 24 miesiące. Ograniczenia – polegające na wydawaniu zezwolenia na okres krótszy, niż wskazany we wniosku – nie miały zastosowania, jeżeli wniosek dotyczył: [1] podmiotu, który w dniu złożenia wniosku zatrudnia co najmniej 25 osób nie objętych obowiązkiem posiadania zezwolenia na pracę, [2] cudzoziemca pełniącego funkcję w zarządzie osoby prawnej, która w dniu złożenia wniosku zatrudnia powyżej 25 osób, [3] cudzoziemca, o którym mowa w § 2 lub § 3 pkt 1, 4 i 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców¹², [4] cudzoziemca, o którym mowa w art. 88c ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy. (akta kontroli str. 124-126)

Przedmiotowe kryteria, w tym wykaz zawodów i rodzajów pracy nie były aktualizowane, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

W latach 2017–2020 (do końca I kwartału) w PUW wydano łącznie 2.786 zezwoleń na pracę cudzoziemców w 14 z 22 zawodów umieszczonych w wykazie Wojewody, co stanowiło 13,1% ogółu zezwoleń na pracę z ustawy o promocji zatrudnienia¹³. Najczęściej dotyczyły one następujących zawodów (w nawiasie podano liczby zezwoleń w kolejnych latach): kierowca ciągnika siodłowego (155, 478, 579, 225), robotnik gospodarczy (59, 198, 384, 81), dekarz (10, 92, 45, 4), rozbieracz - wykrawacz (3, 20, 155, 30), monter/ składacz okien (10, 14, 48, 26), pomocniczy robotnik przy hodowli zwierząt (28, 8, 27, 2). W przypadku pozostałych ośmiu z tych 14 zawodów, w całym okresie objętym kontrolą wydano nie więcej niż 50 zezwoleń w każdym z nich, tj.: konserwator budynków – 37, spedytor – 18, lektor języka angielskiego i artysta muzyk instrumentalista – po sześć, choreograf, instruktor dyscypliny sportu, animator kultury i opiekunka dziecięca domowa – po jednym.

(akta kontroli str. 127)

W latach 2017–2020 (do końca I półrocza) wystąpiło 156 przypadków, gdy wnioskodawca występował o zezwolenie na wykonywanie pracy w ramach tzw. „zawodów otwartych” dla większej liczby cudzoziemców (jednorazowo ponad 10 wniosków)¹⁴. Analiza wybranych 10 postępowań wykazała m.in., iż wszyscy ci cudzoziemcy zatrudniani byli na umowy o pracę bądź umowy cywilnoprawne, w pełnym wymiarze czasu pracy – co zmniejszało ryzyko potencjalnego fikcyjnego zatrudniania tych osób.

Według wyjaśnienia Kierownika Oddziału w WSOiC, w toku postępowań podejmowano szereg działań zmierzających do ustalenia czy wnioskodawca faktycznie posiada możliwości do zatrudnienia większej liczby cudzoziemców poprzez: [1] sprawdzenie ewentualnych zaległości w składkach na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (w przypadku potwierdzenia przez ZUS zaległości było to podstawą odmowy zezwolenia), [2] weryfikacja posiadanych środków pieniężnych (poprzez wyciąg bankowy) niezbędnych do pokrycia zobowiązań wynikających z zawarcia stosunku pracy z cudzoziemcem, [3] kontrola załączonych do wniosku kontraktów z innymi usługodawcami, potwierdzających potencjalne zapotrzebowanie na zatrudnienie cudzoziemców, [4] w przypadku zawodów regulowanych organ sprawdzał także czy cudzoziemiec spełnia wymagania kwalifikacyjne np. w przypadku kierowcy ciągnika siodłowego weryfikowano m.in.: tłumaczenia prawa jazdy, badań psychologicznych, orzeczenia lekarskiego, świadectwa kwalifikacji zawodowej. W analizowanych 10 sprawach dokonywano weryfikacji ewentualnych zaległości

¹¹ Przepis art. 90 ust. 7 powołanej ustawy – dotyczący ogłaszania przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej według województw w pierwszym i trzecim kwartale danego roku – został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r., przepisem art. 1 pkt. 19 b ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1543).

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 154. Dalej: rozporządzenie MPiPS z 29 stycznia 2009 r. w sprawie zezwoleń na pracę cudzoziemców.

¹³ W poszczególnych latach: 322, 832, 1.262 i 370, co stanowiło odpowiednio 11,1%, 15,6%, 12,9% i 11,7% ogółu zezwoleń na pracę z ustawy o promocji zatrudnienia.

¹⁴ W tym: [a] 51 dotyczyło zatrudnienia na umowę o pracę (50 na cały etat i jeden na część etatu), z tego w latach 2017–2020 (do końca I półrocza) kolejno jeden, 16, 20 i 13 przypadków, [b] 105 dotyczyło zatrudnienia na umowy zlecenia / umowy o świadczenie usług, z tego w latach 2017–2020 (do końca I półrocza) kolejno jeden, 26, 59 i 19.

w składkach na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne lub kontraktów z innymi usługodawcami (w próbie nie wystąpiły zawody regulowane). Podjęcie działań weryfikujących i ich zakres zależały od okoliczności danej sprawy (w tym stanu wiedzy o wnioskodawcy), w szczególności podejmowano je w stosunku do wnioskodawców będących nowym pracodawcą lub krótko działającym na rynku pracy.

(akta kontroli str. 90, 128-171, 478)

1.5. Zadania z zakresu rynku pracy w PUW były realizowane przez WPS, któremu m.in. przypisano sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy, wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzki i powiatowe urzędy pracy oraz inne podmioty, w szczególności w zakresie: sposobu prowadzenia przez urzędy pracy usług rynku pracy, spełniania wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów i pracowników urzędów pracy, przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy (zwanego dalej „FP”), prawidłowości zlecania realizacji zadań i usług rynku pracy oraz działań aktywizacyjnych, kontroli wykonywania innych zadań, wynikających z powołanej ustawy, wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego lub inne podmioty. Do zadań Wydziału należało także przekazywanie, ministrowi właściwemu do spraw pracy, informacji o wykonywaniu w roku poprzednim nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy.

(akta kontroli str. 10-11)

W latach 2017–2020, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy, pracownicy WPS przeprowadzili w powiatowych urzędach pracy:

- 17 kontroli planowych, które nie dotyczyły spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, a obejmowały: *wykonywanie usługi rynku pracy – organizacja szkoleń oraz prawidłowość wydatkowania środków z FP na ten cel* (siedem kontroli), *spełnianie wymogów kwalifikacyjnych dla dyrektorów i pracowników urzędów pracy* (cztery kontrole), *prowadzenie postępowań administracyjnych z zakresu odmowy przyznania i utraty świadczeń z tytułu bezrobocia, z uwzględnieniem wydatkowania środków FP* (sześć kontroli). W ich rezultacie sformułowane zostały oceny pozytywne bądź pozytywne z uchybieniami / nieprawidłowościami, dotyczącymi np. zastosowania niewłaściwej podstawy prawnej w decyzji, nieprzestrzegania zasad powierzania pracownikowi zadań, nieodnotowywania przebiegu realizacji usługi rynku pracy w kartach rejestracyjnych bezrobotnych.
- 14 kontroli pozaplanowych (we wszystkich powiatowych urzędach pracy z województwa podlaskiego) – na zlecenie Ministerstwa Pracy Rodziny i Polityki Społecznej (pismo DRP.XI.4033.120.20.2018.MK z 12 kwietnia 2018 r.) – w zakresie: *przygotowanie organizacyjne i realizacja zadań dotyczących ewidencji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz wydawania zezwoleń na pracę sezonową przez powiatowe urzędy pracy, z uwzględnieniem wykorzystania środków na wsparcie powiatowych urzędów pracy w celu usprawnienia obsługi w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r.* Według ustaleń tych kontroli, w I półroczu 2018 roku m.in.: zadania z tego zakresu realizowało 26 (z ogółem 560) pracowników skontrolowanych urzędów, pracodawcy zainteresowani zatrudnieniem cudzoziemców złożyli 13.193 takich oświadczeń i 1.896 wniosków o wydanie zezwoleń na pracę sezonową, w 12 przypadkach samorząd powiatu przekazał do skontrolowanych urzędów (w całości lub w części) wpływy z tytułu 50% opłat związanych ze składaniem wniosków o wydanie takich zezwoleń lub oświadczeń (dwa samorządy powiatowe nie przekazały tych środków do urzędów), w związku z realizacją zadań związanych z wydawaniem przedmiotowych zezwoleń oraz rejestracją oświadczeń – pięć powiatowych urzędów pracy zgłosiło problemy (dotyczące braków kadrowych, dodatkowego obciążenia osób wykonujących zadania, braku możliwości wyłączenia pracowników z innych obowiązków, kumulacji wpływających wniosków – np. 100 szt. w dziennie, zwiększonym ryzykiem popełnienia błędów, nierealistycznymi oczekiwaniami pracodawców.

(akta kontroli str. 172-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieaktualizowaniu – od chwili ustalenia rozporządzeniem Wojewody Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2009 r. – kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie podlaskim, w tym wykazu zawodów i rodzajów pracy¹⁵, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy.

Ustalanie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców należało do kompetencji WSOiC, którego Dyrektor wyjaśniła, że do 2017 roku nie było istotnych zmian w zatrudnieniu cudzoziemców na terenie województwa podlaskiego, uzasadniających dokonywanie ponownej analizy rynku pracy pod kątem występowania nowych zawodów. Później „nastąpił lekki wzrost liczby zatrudnionych – ale nadal nowe zawody nie pojawiały się. [...] już od połowy 2017 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stało na stanowisku, iż kryteria „wojewódzkie”, będą tracić na znaczeniu. Stanowisko to zostało oparte na planach tworzenia ogólnokrajowego wykazu zawodów uwolnionych w przypadku których wojewoda wydaje zezwolenia na pracę bez konieczności uzyskiwania informacji, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt ustawy o promocji zatrudnienia. Po sygnałach z Ministerstwa [...], iż trwają zaawansowane prace nad centralnym uwolnieniem zawodów (m.in. w branży budowlanej) uznano, iż dokonywanie w tym momencie zmiany kryteriów „wojewódzkich”, może doprowadzić do zdublowania zawodów wskazanych przez ministra. Ostatecznie uwolnienie zawodów nastąpiło w 2018 roku¹⁶ [...] trwały również prace nad przepisami dotyczącymi wdrożenia dyrektywy w związku z wykonywaniem pracy sezonowej, która również zawierała zawody czy rodzaje wykonywanej pracy (związane bezpośrednio z zawodami wskazanymi w kryteriach - pomocniczy robotnik przy hodowli zwierząt, pomocniczy robotnik polowy)”. Według Dyrektora WSOiC, „jedyną zmianą, która mogłaby mieć uzasadnienie przy wprowadzeniu nowych kryteriów byłoby umożliwienie udzielania zezwoleń typu A na okres wynoszący 3 lata pod warunkiem, iż cudzoziemiec wykonywałby pracę na podstawie umowy o pracę (zgodnie z sugestiami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej)¹⁷ – preferowanie zatrudnienia cudzoziemców na podstawie umowy o pracę). Z praktyki widać, iż obowiązujące w takim stanie kryteria w żaden sposób nie utrudniły pracodawcom procesu ubiegania się o zezwolenie typu A ani też cudzoziemcom procesu ubiegania się o zezwolenie jednolite – pobyt czasowy i pracę i nie wpłynęły na długość procedur związanych z udzielaniem zezwoleń. Z bezpośrednich kontaktów z pracodawcami nie było zastrzeżeń, co do ewentualnych utrudnień proceduralnych ze względu na konieczność przedkładania tzw. informacji starosty”. (akta kontroli str. 124-127, 328-332, 479-480)

Czynności zmierzające do aktualizacji przedmiotowych kryteriów zostały zainicjowane przez PUW 2 stycznia 2020 r., kiedy kierownik Oddziału w WSOiC (działając z upoważnienia Wojewody) wystąpił do Marszałka Województwa Podlaskiego i Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy o zajęcie stanowiska w sprawie ewentualnej korekty obowiązujących kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, w tym zmiany wykazu zawodów i rodzajów pracy. W odpowiedzi na te pisma (wpłynęła do PUW 24 stycznia 2020 r.) Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku (dalej: WUP) podał m.in., że „wydaje się właściwy kierunek formułowania wykazu zawierającego zawody wymagające unikalnych i specjalistycznych umiejętności (zawody artystyczne, związane z działalnością kulturalną, [...]), a także zawody o dużym zapotrzebowaniu na pracowników i charakteryzujące się znacznym i trudnym do zaspokojenia przez lokalne zasoby pracy deficytem (zawody robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych w przemyśle, budownictwie, transporcie i rolnictwie, i in.).” Końcowo stwierdzono, iż zawody zawarte w aktualnym wykazie Wojewody „nadal pozostają deficytowe, a popyt na pracowników w tych zawodach może być trudny do zaspokojenia w większości powiatowych rynków pracy woj. podlaskiego, dlatego też po dokonaniu aktualizacji wynikającej ze zmian w samej „Klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy” (symbol i nazwa zawodu), powinny być uwzględnione w zaktualizowanym wykazie. [...] Jednocześnie ze względu na rosnący deficyt

¹⁵ Wykaz ten obejmował 22 zawody wyszczególnione w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶ Objęło ono m.in. zawody: kod 7112 murarze i pokrewni; kod 7114 betoniarze zbrojarze i pokrewni; kod 7115 cieśle i stolarze budowlani; kod 7122 posadzkarze, parkieciarze i glazownicy; kod 7411 elektrycy budowlani i pokrewni; kod 7123 tynkarze i pokrewni; kod 7212 spawacze i pokrewni; ślusarze i pokrewni.

¹⁷ Nieu dokumentowanymi, przekazywanymi w ramach spółkań i konsultacji organizowanych przez to Ministerstwo.

pracowników w wielu kluczowych branżach gospodarki, wydaje się zasadne rozszerzenie ww. wykazu o kolejne zawody deficytowe¹⁸. Do odpowiedzi załączono analizę sytuacji na podlaskim rynku pracy w zakresie liczby zarejestrowanych bezrobotnych i ofert pracy będących w dyspozycji PUP oraz zawodów deficytowych w 2019 roku, a także raport z badania „Cudzoziemcy na podlaskim rynku pracy”¹⁸. Z przedłożonej analizy wynikało m.in., że z roku na rok w województwie podlaskim rosła liczba zawodów, w których pracodawcy mają problem z zaspokojeniem potrzeb kadrowych. W 2019 roku najbardziej deficytowe zawody (z niedoborem zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej) to: pozostali pracownicy wykonujący prace proste gdzie indziej niesklasyfikowani (-737), pozostali pracownicy obsługi biurowej (-582), pozostali pracownicy wykonujący prace proste w przemyśle (-506), operatorzy maszyn i urządzeń do produkcji okien z tworzyw sztucznych (-414), pomocniczy robotnik w przemyśle przetwórczym (-325), robotnik gospodarczy (-322), operator urządzeń do przetwórstwa drobiu (-321), pomoc kuchenna (-305), monter sprzętu gospodarstwa domowego (-300), magazynier (-286), pozostali kucharze (-243), monter elektrycznego sprzętu gospodarstwa domowego (-211). Według cyklicznego badania popytu na pracowników pn. *Barometr zawodów* (będącego jednoroczną prognozą sytuacji w 168 grupach zawodów)¹⁹, udział zawodów deficytowych na przestrzeni lat 2016 – 2020 systematycznie wzrastał i kolejno wynosił 6%, 9%, 13%, 14% i 15%, co dotyczyło odpowiednio 10, 14, 20, 22 i 24 zawodów. Zawody deficytowe występujące w prognozach na wszystkie z tych pięciu lat to: kierowcy samochodów ciężarowych i ciągników siodłowych, pielęgniarzy i położne, spawacze, ślusarze, a co najmniej na trzy z tych lat – cieśle i stolarze budowlani, kucharze, operatorzy i mechanicy sprzętu do robót ziemnych, elektrycy, elektromechanicy i elektromonterzy, magazynierzy, monterzy instalacji budowlanych, murarze i tynkarze. Natomiast nowe zawody deficytowe, które pojawiły się w prognozach na lata 2019 – 2020 to: kierowcy autobusów, lekarze, pracownicy służb mundurowych, robotnicy budowlani²⁰.

Niektóre z zawodów wymienionych w analizie WUP (kucharze, mechanicy sprzętu do robót ziemnych, elektromechanicy i elektromonterzy, magazynierzy) nie były ujęte w wykazie zawodów i rodzajów pracy, ustalonym rozporządzeniem Wojewody z 22 czerwca 2009 r. ani w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia MPiPS z 29 stycznia 2009 r. w sprawie zezwoleń na pracę cudzoziemców. (akta kontroli str. 111-123)

Zdaniem NIK, na potrzebę aktualizacji kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie podlaskim (w tym wykazu zawodów i rodzajów pracy), poprzedzonej rzetelną analizą regionalnego rynku pracy, wskazują zarówno – przedstawione w analizie WUP – zachodzące, zwłaszcza w latach 2017–2019, zmiany na rynku pracy, jak też częściowa dezaktualizacja użytych w rozporządzeniu Wojewody symboli cyfrowych klasyfikacji zawodów i specjalności oraz ich nazw, wskutek zmian przepisów wprowadzonych 1 stycznia 2015 r. i 1 lipca 2018 r. I tak, wśród ujętych w rozporządzeniu Wojewody 22 zawodów i specjalności nieaktualne były symbole cyfrowe i nazwy klasyfikacji sześciu zawodów i specjalności oraz symbole cyfrowe 15 zawodów i specjalności. Nowe nazwy i symbole wprowadzone zostały z dniem 1 stycznia 2015 r. rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów

¹⁸ Raport opublikowany w 2019 roku przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku (<https://wupbialystok.praca.gov.pl/-/8391839-cudzoziemcy-na-podlaskim-ryнку-pracy-raport-z-badania>). Raport opracowany na podstawie badań prowadzonych od lipca do września 2019 roku – na zlecenie tego Urzędu – przez Instytut Badawczy IPC z Wrocławia.

¹⁹ Uczestnicy badania fokusowego (pracownicy powiatowych urzędów pracy, prywatnych agencji zatrudnienia oraz innych instytucji zorientowanych w sytuacji na lokalnym rynku pracy) określają: 1) Jak zmieni się zapotrzebowanie na pracowników w danym zawodzie w nadchodzącym roku? Czy będzie ono rosło, maleć, czy pozostanie bez zmian? oraz 2) Jak będzie się kształtować relacja między dostępną siłą roboczą a zapotrzebowaniem na pracowników w danym zawodzie? Czy wystąpi deficyt poszukujących pracy, nadwyżka, czy też równowaga popytu i podaży?

²⁰ Wśród przyczyn występowania lokalnych deficytów zasobów pracy wyszczególniono: [1] czynniki demograficzne (przechodzenie w wiek dezaktywacji zawodowej i brak prostej zastępowalności pokoleniowej, odpływ pracowników do większych ośrodków miejskich, regionów i za granicę), [2] czynniki ekonomiczno-społeczne (m.in. niesłabnący wysoki popyt na pracowników w kluczowych dla rozwoju województwa branżach, zwłaszcza w budowlanej, gastronomicznej oraz w przemyśle i transporcie oraz charakterystyczną dla dwóch pierwszych branż rotacyjność oraz sezonowość, wpływ wsparcia socjalnego na wycofanie się wolnych zasobów pracy z rynku pracy – bierność zawodowa, w szczególności kobiet i osób zatrudnionych na niskopłatnych stanowiskach), [3] czynniki edukacyjno-zawodowe (m.in. niedopasowanie oferty szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy, brak chętnych do pracy w zawodach, w których proces kształcenia i uzyskania wymaganego prawem doświadczenia jest czasochłonny, a warunki pracy nieatrakcyjne np. spawacze, pielęgniarzy i położne, brak wymaganego doświadczenia zawodowego lub kompetencji, w tym brak pełnego pakietu uprawnień np. w przypadku kierowców TIR bądź najwyższego poziomu uprawnień w przypadku operatorów maszyn do robót ziemnych).

i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania²¹. Ponadto, po zmianie rozporządzenia MPiPS z 29 stycznia 2009 r. w sprawie zezwoleń na pracę cudzoziemców (zmiana weszła w życie z dniem 1 lipca 2018 r.)²², cztery zawody ujęte w wykazie Wojewody zdublowały się z zawodami i specjalnościami objętymi wykazem ww. Ministra (dekarz, kierowca ciągnika siodłowego, operator żurawia jezdniowego, operator koparki).

OCENA CZĄSTKOWA

PUW był prawidłowo przygotowany do realizacji zadań związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę. Natomiast nadzór nad wykonywaniem zadań z zakresu rynku pracy, w sprawach związanych z zatrudnianiem cudzoziemców ograniczył się do przeprowadzenia w powiatowych urzędach pracy kontroli doraźnej, zleconej przez Ministerstwo Pracy Rodziny i Polityki Społecznej. Do stycznia 2020 roku nie gromadzono własnych danych ani nie sporządzano analiz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy, co skutkowało nieaktualizowaniem – ustalonych w 2009 roku – kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa podlaskiego (w tym stanowiącego do nich załącznika z wykazem zawodów), pomimo zmian na rynku pracy oraz zmian przepisów i symboli klasyfikacji zawodów.

OBSZAR

2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017–2020 (do zakończenia kontroli NIK) w WSOiC nie podejmowano udokumentowanych działań – w zakresie współpracy i wymiany doświadczeń z innymi organami i instytucjami – dotyczących cudzoziemców, w szczególności ich zatrudnienia, wsparcia na regionalnym rynku pracy. Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że „Wojewoda w ramach realizacji zadań Wydziału nie inicjuje działań w zakresie współpracy i wymiany doświadczeń z innymi organizacjami i instytucjami dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Podmiotom / pracodawcom zainteresowanym zatrudnianiem cudzoziemców udzielane są informacje w siedzibie urzędu / kontakt bezpośredni z pracownikami Oddziału/, telefonicznie lub na spotkaniach z przedstawicielami Wydziału. W latach 2017–2018 przeprowadzone były z inicjatywy m.in. Wojewódzkiego Urzędu Pracy oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku dwa wykłady poświęcone tematyce zatrudnienia cudzoziemców (zasady ubiegania się przez pracodawców i cudzoziemców o zezwolenia na pracę oraz zezwolenia na pobyt czasowy i pracę) skierowane bezpośrednio do pracodawców, w których uczestniczył – jako prelegent – przedstawiciel Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (komórki związanej z zatrudnieniem cudzoziemców). Otrzymała się również konsultacja m.in. z pracodawcami, agencjami zatrudnienia – dotycząca zatrudniania cudzoziemców, zorganizowana przez Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Podlaskim. Dyrektor WSOiC dodała, że „działania wspierające cudzoziemców na regionalnym rynku pracy nie leżą w kompetencji Wydziału”. (akta kontroli str. 328-333)

Z kolei wskazane przez Dyrektora WPS – podjęte w okresie objętym kontrolą – działania powiązane z zatrudnianiem cudzoziemców sprowadzały się do:

- [A] Koordynowania – stosownie do art. 22 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²³ – działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy (udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy o cudzoziemcach), w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania oraz prowadzenia rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji. W ramach tych programów (realizowanych przez niektóre miejskie ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie z terenu województwa podlaskiego): [a] w 2017 roku naukę języka polskiego ukończyło dwóch cudzoziemców (kontynuowało 17), a czterech uzyskało zatrudnienie, [b] w 2018 roku naukę języka

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 227 ze zm.

²² Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2018 r., poz. 1264).

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.

polskiego ukończyło 18 osób (kontynuowało 23), zatrudnienie znalazło pięciu cudzoziemców, a kolejnych dwóch skorzystało z innych form aktywności zawodowej, [c] w 2019 roku naukę języka polskiego ukończyło pięciu cudzoziemców (kontynuowało dwóch), zatrudnienie znalazło pięciu cudzoziemców, a trzech skorzystało z innych form aktywności zawodowej.

- [B] Przekazania w 2020 roku, w związku epidemią wirusa COVID-19, do: [a] Państwowej Inspekcji Pracy – pisma Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (DRP-VI11.0211.101.2020.MP z 9 kwietnia 2020 r.) w sprawie zmiany warunków wykonywania pracy przez pracowników lub osoby podobnie traktowane, w związku z sytuacjami kryzysowymi wywołanymi chorobą COVID-19, [b] starostów – informacji dotyczącej wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i GIS dla producentów rolnych zatrudniających cudzoziemców przy pracach sezonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19, [c] Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego i powiatowych urzędów pracy w województwie podlaskim – pisma w sprawie konieczności współpracy Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych z Oddziałami Regionalnymi i Placówkami Terenowymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz powiatowymi urzędami pracy w zakresie zatrudnienia pracowników sezonowych z zagranicy (PS-II.862.19.2020 z 8 czerwca 2020 r.).
- [C] Przeprowadzenia – w ramach projektu „Działania ukierunkowane na integrację obywateli państw trzecich w województwie podlaskim”, finansowanego z Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (dalej „FAMI”) – badania w zakresie określenia problemów i potrzeb obywateli państw trzecich oraz podmiotów zaangażowanych w ich integrację ze społeczeństwem województwa podlaskiego. Cel prowadzonych działań to wypracowanie instrumentów ułatwiających postępowanie w procesie integracji obywateli państw trzecich, którego zakładanym efektem jest włączenie tej grupy cudzoziemców do lokalnej społeczności na poziomie funkcjonowania społecznego, zawodowego oraz posługiwania się językiem polskim.

(akta kontroli str. 190-206)

Wzmiankowany projekt Wojewoda realizował w partnerstwie z Fundacją Dialog²⁴ (okres realizacji od 1 lipca 2018 r. do 31 sierpnia 2020 r.). Budżet całkowity projektu ustalono na 1.731,1 tys. zł, w tym wkład FAMI (finansowanie) – 1.298,3 tys. zł i współfinansowanie z budżetu państwa – 432,8 tys. zł. W projekcie założono kompleksowe oddziaływanie na proces integracji cudzoziemców na terenie województwa podlaskiego, w tym realizację takich działań, jak m.in.: utworzenie międzysektorowego zespołu ds. monitorowania integracji cudzoziemców na terenie województwa podlaskiego²⁵, utworzenie i prowadzenie punktów informacyjno-doradczych dla cudzoziemców, organizacja i przeprowadzenie kursów języka polskiego; organizacja i przeprowadzenie kursów adaptacyjnych dla cudzoziemców; organizacja i prowadzenie wsparcia dla szkół w zakresie pracy z dzieckiem cudzoziemskim; organizacja i prowadzenie doradztwa zawodowego; organizacja i przeprowadzenie szkoleń dla osób pracujących z cudzoziemcami; realizacja działań integrujących obywateli państw trzecich (partnerowi projektu – Fundacji Dialog przypisano realizację ośmiu z 10 działań).

Rezultaty – przeprowadzonych w ramach projektu – badań w zakresie określenia problemów i potrzeb obywateli państw trzecich²⁶ zostały zawarte w opracowaniu „Obywatele państw trzecich w województwie podlaskim” (z 2020 roku). Według sformułowanych w nim wniosków odnoszących się do spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców: [1] największe deficyty wskazane przez cudzoziemców dotyczyły: dostępności mieszkań, kwestii rynku pracy oraz dostępu do specjalistycznych usług medycznych, [2] nieco ponad połowa

²⁴ W PUW obsługą projektu zajmował się Oddział Programów Rządowych i Koordynacji Projektów (umiejscowiony w Wydziale Programów Rządowych i Funduszy Europejskich).

²⁵ Utworzony zarządzeniem Nr 106/2018 Wojewody Podlaskiego z 31 lipca 2018 r. jako organ pomocniczy i doradczy Wojewody (utworzony w związku z realizacją przedmiotowego projektu).

²⁶ Głównym celem badania była „pogłębiona diagnoza koncentrująca się na rozpoznaniu położenia cudzoziemców, identyfikacji barier, które napotykały obywatele państw trzecich, oraz stopień otwartości społeczności lokalnej”, a jego zakres tematyczny obejmował „integrację społeczną, zawodową, posługiwanie się językiem polskim, stanowisko pracodawców zatrudniających cudzoziemców, instytucji pomocy społecznej, instytucji rynku pracy, instytucji edukacyjnych oraz instytucji kultury”.

respondentów pracowała zawodowo na terenie województwa podlaskiego na podstawie umowy o pracę (w większości nie dłużej niż 12 miesięcy), a 35% respondentów deklarowało pracę w wymiarze wykraczającym poza 40 godzin w tygodniu, [3] ponad 50% pracujących cudzoziemców wykonywało prace o prostym charakterze, najczęściej fizyczne, w tej grupie występowali również licznie operatorzy maszyn i urządzeń, [4] tylko 4,4% badanych wprost deklarowało niezadowolenie ze swojego aktualnego miejsca zatrudnienia, a pozostali pracujący cudzoziemcy byli średnio albo bardzo zadowoleni z pracy, którą wykonywali.

Nie sformułowano rekomendacji bezpośrednio odnoszących się kwestii zatrudnienia cudzoziemców. W rekomendacjach zapisano m.in.: [a] „*ażby wykorzystać potencjał związany z napływem cudzoziemców na teren województwa, należy stworzyć ramy wspierania obywateli państw trzecich*”, [b] „*Rekomenduje się tworzenie branżowych sektorowych polityk dotyczących [...] cudzoziemców. Na poziomie poszczególnych obszarów, w szczególności aktywności społecznych, warto wymienić przede wszystkim: mieszkalnictwo, integrację społeczną, edukację, usługi zdrowotne, pomoc społeczną czy też włączanie kulturowe. Uznaje się, iż tworzenie spójnych programów sektorowych wspomagających cudzoziemców poprawi jakość procesów integracyjnych*”, [c] „*Warte rozważenia jest utworzenie strony /platformy internetowej, na której byłyby informacje w kilku językach na temat podstawowych spraw, które należy załatwić, ze wskazaniem konkretnych adresów instytucji oraz numerów telefonu, np. meldunek, rejestracja pojazdu, sprawy podatkowe itd., tak aby w jednym miejscu były dostępne informacje związane z codziennym funkcjonowaniem*”. Wskazano także, iż „*należy podjąć działania mające na celu wykorzystanie potencjału historycznego, kulturowego i lokalizacyjnego województwa podlaskiego, tak aby utrzymać, a następnie rozwijać procesy (tendencje) osiedleńcze charakterystyczne głównie dla przyjeżdżających z Białorusi [...]. Jednocześnie należy dłożyć wszelkich starań, żeby teren województwa i jego stolicy nie był jedynie miejscem tranzytowym. Zahamowanie tej tendencji jest o tyle istotne, iż umożliwi zatrzymanie na miejscu większej liczby elit, środowisk twórczych, kreatywnych, przedstawicieli wolnych zawodów – grup i osób stanowiących wartość dodaną w miastach województwa, a szczególnie w jego stolicy*”.

W przedmiotowym opracowaniu zamieszczono „*Wojewódzki plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich na terenie województwa podlaskiego*” (przygotowany przez międzysektorowy zespół ds. monitorowania integracji cudzoziemców na terenie województwa podlaskiego), w którym ujęto takie kwestie jak m.in.:

- upowszechnianie w językach zrozumiałych dla cudzoziemców (angielski, rosyjski) informacji o sytuacji na lokalnym rynku pracy, ważnych dla cudzoziemców zamierzających podjąć zatrudnienie (ma to dotyczyć ofert pracy lub corocznie aktualizowanych dokumentów, np. *Barometr zawodów*, obrazujący zapotrzebowanie na zawody w wymiarze wojewódzkim i powiatowym),
- wspieranie udziału imigrantów zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni, w zakresie szkoleń i zatrudnienia subsydiowanego (staży, prac interwencyjnych, robót publicznych, dotacji dla osób zamierzających uruchomić własną działalność gospodarczą),
- organizowanie kursów zawodowych połączonych z kursem języka polskiego tematycznie wspierającym dany obszar zawodowy, aby dać szansę zdobycia nowych kwalifikacji i uprawnień dostosowanych do osób o ograniczonej znajomości języka polskiego,
- wspieranie działań mających na celu usprawnienie procesów nostryfikacji świadectw i dyplomów cudzoziemców, aby w pełni wykorzystać potencjał związany z napływem wykwalifikowanych pracowników

(akta kontroli str. 428, 433-477)

2.2. Na stronie internetowej PUW w części „Sprawy obywatelskie i cudzoziemców” wyodrębniono podstronę „Cudzoziemcy”, a w jej ramach m.in. „Zezwolenia na pracę cudzoziemców”²⁷, w której znalazły się zakładki:

- a) typy zezwoleń na pracę (odrębnie dla każdego z typów – A, B, C, D, E m.in. podano: informacje dotyczące miejsca i sposobu złożenia wniosku, dane kontaktowe do pracowników PUW, podstawowe informacje o danym typie zezwolenia i wymaganych dokumentach, zasady przedstawiania tych dokumentów, opłaty w sprawie uzyskania zezwolenia, okoliczności stanowiące podstawę do odmowy udzielenia zezwolenia oraz uchylecia wydanego zezwolenia, informacje dotyczące przedłużenia zezwolenia, obowiązujące akty prawne mające zastosowanie w sprawie, tryb odwoławczy, a także załączono materiały do pobrania – wnioski, oświadczenia, klauzule informacyjne),
- b) cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę,
- c) opłata w sprawie uzyskania zezwolenia na pracę,
- d) załączniki oraz formularze wniosków do pobrania.

Podobną zawartość miała zakładka „Pobyt czasowy i praca” („Cudzoziemcy” – „Legalizacja pobytu cudzoziemców” – „Pobyt czasowy” – „Pobyt czasowy i praca”) dotyczącej uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

W PUW nie organizowano innych możliwości uzyskania przez cudzoziemców informacji o zatrudnieniu (w tym o procedurach uznania posiadanych kwalifikacji), np. w formie: wyznaczenia pracowników do informowania cudzoziemców o możliwości podjęcia pracy w określonych zawodach i branżach lub uznania kwalifikacji, przeszkolenia pracowników z zagadnień związanych z uznawaniem kwalifikacji cudzoziemców bądź udostępnienia w sposób przystępny cudzoziemcom procedur uznawania kwalifikacji (w postaci ogłoszeń na tablicy urzędu, broszur informacyjnych, ulotek). Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że „ze względu na brak kompetencji wojewoda nie wyznacza ani nie szkoli pracowników w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych. Wojewoda może informować o zasadach i procedurach związanych z wydaniem zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP (ustawa o promocji zatrudnienia), o zasadach udzielania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (art. 114 i nast. ustawy o cudzoziemcach) – udzielanie informacji klientom w siedzibie urzędu lub za pośrednictwem infolinii”.

(akta kontroli str. 14, 207-236, 328-334)

W PUW nie ustalono wewnętrznych procedur / wytycznych dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz na pobyt czasowy i pracę (w tym w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji), np. określających sposób postępowania i dokumenty, na podstawie których urzędnicy powinni weryfikować czy zawód jest zawodem regulowanym lub sprawdzać i oceniać, czy cudzoziemiec posiada formalne kwalifikacje i spełnia inne warunki, wymagane w przypadku zamiaru wykonywania pracy w zawodzie regulowanym albo posiada wyższe kwalifikacje zawodowe. Z analizy postępowań w sprawie udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania zawodu o wysokich kwalifikacjach (szerzej opisanej w pkt. 2.3.2 wystąpienia pokontrolnego) wynikało, że stosowano listę sprawdzającą, w której pracownik prowadzący daną sprawę odnotowywał fakt spełnienia warunków z art. 127 pkt 1 – 3 ustawy o cudzoziemcach oraz efekt wystąpienia o informację, o których mowa w art. 109 powołanej ustawy. Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że *dotychczasowe doświadczenie i praktyka stosowana w pracy wskazuje, iż nie było potrzeby opracowywania takich procedur. „Każdy z pracowników merytorycznych stosuje check-listy przy rozpatrywaniu wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców.”* W zakresie zawodów regulowanych²⁸ „w naszej praktyce najczęściej występuje zawód kierowcy ciągnika siodłowego (transport międzynarodowy) w takich przypadkach wymagane jest np. przedłożenie prawa jazdy, świadectwa kwalifikacji zawodowej, orzeczenia lekarskiego – psychologicznego). W przypadku lekarza wymagane byłoby prawo wykonywania zawodu

²⁷ <https://www.gov.pl/web/uw-podlaski/zezwolenia-na-prace-cudzoziemcow>. Pozostałe zakładki to w szczególności: „Formularze wniosków do pobrania”, „Przedłużenia pobytu w ramach ruchu bezwizowego”, „Zaproszenia cudzoziemca”, „Podróżowanie na podstawie karty pobytu”, „Legalizacja pobytu cudzoziemców”, „Wymiana karty pobytu”, „Przedłużanie wiz”, „Pouczenia” (w językach: polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim).

²⁸ Zawód którego wykonywanie dozwolone jest tylko po spełnieniu wymogów określonych przepisami prawnymi (np. zdanie egzaminu, ukończenie wymaganej praktyki zawodowej, uzyskanie wpisu na listę, ukończenie wymaganej praktyki zawodowej, uzyskanie wpisu na listę, ukończenie właściwego kształcenia).

lekarza. Weryfikacja czy w danym przypadku cudzoziemiec będzie wykonywać (lub już wykonuje) zawód regulowany następuje po wstępnej analizie złożonego wniosku przez prowadzącego sprawę inspektora. Jeżeli istnieje taka konieczność – w trakcie toczącego się postępowania – materiał dowodowy zostaje uzupełniony o wymagane dokumenty. [...] w każdym przypadku może wystąpić konieczność uzupełnienia materiału dowodowego o inne dodatkowe dokumenty pozwalające wydać właściwe rozstrzygnięcie w sprawie. Postępowania prowadzone są w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego (procedura) [...] Natomiast wymogi spełnienia dodatkowych warunków (okoliczności) regulują przepisy szczególne ustawy o cudzoziemcach". (akta kontroli str. 279-280, 328-335)

Podnieść należy, że w raporcie z badania „Cudzoziemcy na podlaskim rynku pracy” (opracowanym na zlecenie WUP i przekazanym do PUW w styczniu 2020 roku) wśród rekomendacji – adresowanych m.in. do PUW – znalazły się:

- stworzenie ujednoliconej i uproszczonej ścieżki uznawania kwalifikacji cudzoziemców na podlaskim (polskim) rynku pracy, co pozwoli na uzupełnienie wakatów, szczególnie w zakresie stanowisk, które wymagają bardziej skomplikowanych kwalifikacji (dodano, że rekomendacja ta związana jest ze zmianami w zakresie prawa ogólnokrajowego),
- prowadzenie, wśród osób przyjeżdżających do województwa podlaskiego, działań informacyjno-promocyjnych, np. ulotki i inne materiały dostępne i rozdawane w instytucjach publicznych i niepublicznych (szczególnie takich, które cudzoziemcy odwiedzają częściej niż inne w związku np. poszukiwaniem pracy).

W PUW nie podjęto działań zmierzających do realizacji tych rekomendacji, gdyż jak stwierdził Kierownik Oddziału w WSOiC, *Wojewoda nie posiada kompetencji w tym zakresie. „Wojewoda Podlaski realizując zadania wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o cudzoziemcach jest organem reglamentującym wykonywanie przez cudzoziemców pracy na terytorium RP. W powyższym zakresie nie ma kompetencji do aktywizacji cudzoziemców na lokalnym rynku pracy. Zadania te należą [...] do innych instytucji, np. urzędy pracy, marszałek, agencje zatrudnienia, organizacje pozarządowe”.* (akta kontroli str. 111-112, 407-421, 479-481)

2.3.1. W latach 2017–2019 sukcesywnie zwiększała się liczba składanych wniosków cudzoziemców i udzielanych zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (z ustawy o cudzoziemcach) oraz zezwoleń na pracę (z ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy). W 2019 roku udzielono odpowiednio o 93,7% i 237,4% takich zezwoleń niż w 2017 roku. Tendencja ta utrzymywała się w I półroczu 2020 roku. W związku z wpływającymi do PUW wnioskami cudzoziemców, w latach 2017 – 2020 (do końca I półrocza):

- [1] Udzielono łącznie 5.142 (w poszczególnych latach kolejno: 953, 1.461, 1.846 i 882) zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (z ustawy o cudzoziemcach), odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w 251 przypadkach (odpowiednio 29, 64, 102 i 56), a w 58 przypadkach (odpowiednio czterech, sześciu, 44 i czterech) odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie. Od pięciu decyzji odmownych wniesione zostały odwołania, w rezultacie czego jedna decyzja została utrzymana w mocy, a w czterech sprawach postępowania odwoławcze są w toku. Liczba cofniętych zezwoleń wyniosła 149 (odpowiednio 72, 58, 17 i dwa), a zmienionych – 54 (odpowiednio 13, 16, 17 i osiem).
- [2] Udzielono 13 (począwszy od 2018 roku, kolejno: jedno, 11 i jedno) zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (z ustawy o cudzoziemcach). Wszystkie wnioski z tego zakresu załatwiono pozytywnie, nie zmieniono ani nie cofnięto żadnego z udzielonych zezwoleń, chociaż w jednej sprawie uzyskano informację o utracie pracy przez cudzoziemca (szerzej tę kwestię opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
- [3] Udzielono łącznie 23.764 (w poszczególnych latach kolejno: 2.903, 5.339, 9.796 i 5.726) zezwoleń na pracę (z ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy), a odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w 28 przypadkach (odpowiednio czterech, pięciu, 18 i jednym). Nie wystąpiły przypadki odmowy wszczęcia postępowania w takiej sprawie. Od jednej decyzji odmownej wniesiono odwołanie, w rezultacie czego decyzja została uchylona i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia. Liczba uchylonych

zezwoleń wyniosła 5.251 (odpowiednio 682, 1.419, 1444 i 1.706). Nie wystąpiły przypadki zmiany takich zezwoleń.

W PUW nie dysponowano danymi o liczbach informacji / sygnałów o utracie pracy przez cudzoziemca, gdyż nie prowadzono statystyk / ewidencji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 238-239)

2.3.2. Badaniami kontrolnymi objęto wszystkie (13) postępowania administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji²⁹. Dotyczyły one dziesięciu cudzoziemców zatrudnionych na stanowisku asystenta – pracownika naukowego (uczestnika międzynarodowych studiów doktoranckich w zakresie biologii medycznej i biostatystyki) w Uniwersytecie Medycznym w Białymstoku), a w pozostałych trzech przypadkach – na stanowiskach: programisty aplikacji internetowych, kierownik technicznego i dyrektora ds. kontrolingu biznesowego. Z analizy dokumentacji tych postępowań wynikało, że spełnione zostały warunki wskazane w art. 127 pkt 1 – 3 ustawy o cudzoziemcach, a m.in.:

[A] Cudzoziemcy mieli zawarte – na okres przynajmniej jednego roku – umowy o pracę i posiadali ubezpieczenie zdrowotne. Posiadali wyższe kwalifikacje zawodowe, tj. ukończone studia wyższe (udokumentowane kopią i uwierzytelnionym tłumaczeniem dyplomu szkoły wyższej) oraz – nie licząc pracowników naukowych – udokumentowane doświadczenie zawodowe. Zgłosili i udokumentowali zamiar wykonywania pracy w zawodach, które nie należały do grupy zawodów regulowanych oraz w zawodach i na stanowiskach, które nie wymagały zgody właściwego organu (nie miały zastosowania przepisy art. 127 pkt 1 lit. b i e – kwestie te odnotowano w listach sprawdzających, wpisując „nie dotyczy”).

[B] W jednej sprawie podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy nie miał możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy, co potwierdzała pisemna informacja Starosty Powiatu Białostockiego o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonanie pracy cudzoziemcowi, sporządzona w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy. Natomiast w przypadku pozostałych 12 spraw:

- w 10 sprawach cudzoziemiec spełniał warunki zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na podstawie art. 325 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³⁰,
- jedna sprawa dotyczyła zawodu programista aplikacji (kod 2514) ujętego w wykazie zawodów, w przypadku których wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez konieczności uzyskania informacji, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy (§ 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców³¹,
- w kolejnej sprawie miało zastosowanie wyłączenie na podstawie art. 129 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. ze względu na posiadanie przez cudzoziemca – przed złożeniem analizowanego wniosku – zezwolenia na pracę typu A, wydanego przez Wojewodę Mazowieckiego.

[C] roczne wynagrodzenie brutto wynikające z miesięcznego wynagrodzenia, wskazane w umowie, nie było niższe niż równowartość 150% kwoty przeciętnego wynagrodzenia

²⁹ W PUW nie było możliwości uzyskania bezpośrednio z użytkowanych systemów informatycznych danych o konkretnych wnioskach/sprawach (choćby o numerze sprawy) dotyczących udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji lub w zawodzie regulowanym (należało robić to „ręcznie” w formie przeglądu spraw). System informatyczny HURTOWNIA DANYCH UDSC umożliwiał wygenerowanie danych zaabrany okres, według rodzajów zezwolenia (pobyt czasowy, stały, pobyt rezydenta UE). System generuje raport zbiorczy z liczbami zezwoleń według podstaw prawnych – np. art. 114 i nast. ustawy o cudzoziemcach – zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, art. 127 tej ustawy – wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (bez wskazania zawodu lub stanowiska), w rozbiu na obywatelstwo. W związku z powyższym nie było możliwości ustalenia liczby spraw dotyczących konkretnych zawodów, np. zawodu lekarza.

³⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

³¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 154.

w gospodarce narodowej³² (ustalone w umowach miesięczne wynagrodzenia wynosiły od 9,3 tys. zł do 24,5 tys. zł).

Wszystkie zezwolenia wydano z zachowaniem ustawowych terminów załatwiania sprawy (art. 35 i 36 Kpa), tj. dwóch miesięcy liczonych od dnia złożenia stosownego albo od uzupełnienia jego braków formalnych wniosku.

We wszystkich 13 sprawach wnioskodawców zawiadomiono o wszczęciu postępowania administracyjnego i poinformowano o terminie wydania decyzji. Wydanie decyzji każdorazowo poprzedziło wystąpienie do Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej i Komendanta Wojewódzkiego Policji o przekazanie informacji, o których mowa w art. 109 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (nie zgłoszono zastrzeżeń co do pobytu cudzoziemców), a także sprawdzenie cudzoziemców w systemach informatycznych: *Pobyt, Wykaz osób niepożądanych, System Informacyjny Schengen*. (akta kontroli str. 240-324)

O zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji nie ubiegali się cudzoziemcy zamierzający podjąć pracę w zawodzie lekarza. Według wyjaśnienia Kierownika Oddziału w WSOIC, „[...] gdy cudzoziemiec, który zwraca się z zapytaniem o warunki uzyskania zezwolenia na pobyt i pracę w zawodzie lekarza, nie posiada przyznanego prawa wykonywania zawodu lekarza jest [...] kierowany do właściwej Izby Lekarskiej, gdzie uzyska informację o wymogach niezbędnych do wykonywania zawodu lekarza. W przypadku legitymowania się prawem wykonywania zawodu cudzoziemiec może zwrócić się do wojewody z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu wykonywania pracy. Cudzoziemiec winien mieć zezwolenie na legalny pobyt na terytorium RP – zezwoleniem takim jest stosowna wiza wydana w celu wykonywania pracy, zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt czasowy umożliwiające wykonywanie pracy (np. współmałżonkowie obywateli polskich, którzy posiadają zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu przebywania w związku małżeńskim z obywatelem polskim, uzyskują kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”). Ze względu na różne możliwości legalizacji pobytu trudno jest określić liczbę cudzoziemców wykonujących zawód lekarza na terytorium województwa podlaskiego. Przypadki cudzoziemców wykonujących pracę w zawodzie lekarza a przebywających w naszym kraju na podstawie stosownych wiz są poza wiedzą Wojewody”. (akta kontroli str. 479-481)

2.4. Zagadnienia związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę (w tym w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji) nie były przedmiotem kontroli lub zadań audytowych, zrealizowanych w PUW w latach 2017–2020. Kierownik Zespołu Audytu wewnętrznego wyjaśniła, że wynikało to z faktu, że w ramach przeprowadzanej przy planowaniu rocznym analizy ryzyka powyższy zakres zadań nie został oceniony na poziomie ryzyka wysokiego i nie znalazł się w obszarze badań audytorskich. Według wyjaśnienia Dyrektor Biura Organizacji i Kadr (wykonującego kontrolę wewnętrzną instytucjonalną wydziałów Urzędu), Biuro to wykonywało kontrolę wewnętrzną w zakresie organizacji i funkcjonowania Urzędu, a zwłaszcza realizacji programu działania, przestrzegania dyscypliny pracy, stosowania przepisów Kpa przy załatwianiu spraw, skarg i wniosków oraz udzielaniu informacji publicznej. Dodała, że „realizacja zadań wojewody związanych z prowadzonymi postępowaniami w sprawach cudzoziemców była objęta szczególnym nadzorem w ramach pozostałych elementów [...] systemu kontroli zarządczej” Zadanie takie w latach 2017–2020 ujęte było w Programie Działania PUW, w którym znajdują się zadania o kluczowym charakterze dla działalności Urzędu. (akta kontroli str. 336-371)

2.5. W latach 2017 – 2020 (do końca I półrocza) do PUW złożono jedną skargą związaną z przedmiotem niniejszej kontroli NIK. Nie odnotowano natomiast wpływu wniosków, uwag lub sugestii dotyczących problematyki zatrudniania cudzoziemców, uznawania ich kwalifikacji bądź osiedlania się w Polsce na stałe.

Skargę złożył cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, w związku z zamiarem kontynuowania zatrudnienia w Polsce. Skarżący zarzucił

³² W roku poprzedzającym zawarcie umowy, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.).

przewlekłość postępowania i niewłaściwy sposób przeprowadzenia przesłuchania przez pracownika PUW. W sprawie tej, stosowny wniosek – za pośrednictwem poczty – wpłynął do PUW 25 lutego 2019 r., a decyzję udzielającą zezwolenia wydano 24 lipca 2019 r. Przy czym uzupełnienie braków formalnych wniosku (m.in. konieczność osobistego złożenia wniosku i pobrania odcisków linii papilarnych) nastąpiło 25 marca 2019 r. (na wezwanie z 21 marca 2019 r.). W toku postępowania pojawiły się wątpliwości co do miejsca zamieszkania wnioskodawcy i wystąpiono do Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Wnioskodawcę dwukrotnie poinformowano o przedłużeniu postępowania, którego pierwotny termin zakończenia był ustalony na 25 maja 2019 r. (dwa miesiące po uzupełnieniu braków formalnych wniosku). Jako powód wskazano „konieczność oczekiwania na uzyskanie informacji granicznej”. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego – z zachowaniem ustawowego miesięcznego terminu załatwiania skarg, ustalonego art. 237 § 1 kpa – skarżącego pisemnie poinformowano, że postępowanie miało na celu wyjaśnienie wszystkich wątpliwości i rozbieżności w zgromadzonym materiale dowodowym, a strona była informowana o jego przedłużeniu i przyczynach. Uargumentowano także z jakich powodów za niezasadne zarzuty dotyczące przesłuchania. (akta kontroli str. 371-406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, w jednej z 13 analizowanych spraw, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaniechaniu wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, mimo wystąpienia przesłanki z art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach.

Zezwolenia, udzielonego obywatelowi Federacji Rosyjskiej decyzją z 19 lipca 2018 r. (OB-II.6151.731.2018.A.S.) na czas do 30 kwietnia 2020 r. nie cofnięto, w sytuacji gdy wzmiankowany cudzoziemiec wypowiedział umowę o pracę z dniem 31 grudnia 2018 r. PUW został o tym fakcie poinformowany zarówno przez pracodawcę jak i cudzoziemca (odpowiednio pismami z 8 listopada 2018 r. i z 16 stycznia 2019 r.). Stosownie do art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, zezwolenie na pobyt czasowy cofa się cudzoziemcowi, gdy ustał cel pobytu, który był powodem udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy. Nie zaistniała przy tym jedna z trzech przesłanek z art. 133 § 2 ww. ustawy (których łączne spełnienie wylączyłoby zastosowanie powołanego art. 101 pkt 1), gdyż czas pozostawiania cudzoziemca bez pracy przekroczył trzy miesiące w okresie ważności zezwolenia (z dniem 1 kwietnia 2019 r.). Zastępca Kierownika Oddziału ds. Cudzoziemców i Rejestracji Zaprośzeń wyjaśniła, że nie powiodły się podjęte po tej dacie próby kontaktu z cudzoziemcem, „adres wskazany przez cudzoziemca był już nieaktualny – a próby ustalenia „nowego” – aktualnego nie dały rezultatu – tym bardziej, że cudzoziemiec opuścił nasz kraj. [...] Można wystąpić do właściwego sądu rejonowego i wyznaczenie w trybie art. 34 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego przedstawiciela dla nieobecnego cudzoziemca, ale postępowanie w tej sprawie mogłoby trwać bardzo długo. Uznając, iż cudzoziemiec opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – i nie będzie mógł posługiwać się przedmiotowym zezwoleniem oraz biorąc pod uwagę pozostający okres ważności zezwolenia – mając również na uwadze ekonomikę ewentualnego postępowania – uznano w tym konkretnym przypadku za zasadne niewszczęwanie postępowania o cofnięcie [...] zezwolenia. [...] problem cofania zezwoleń (w tym szczególnie dotyczących zezwoleń na pobyt i pracę) – w szczególności długiej procedury (łącznie z trudnościami związanymi z koniecznością zawiadamiania stron o toczących się postępowaniach) był wielokrotnie zgłaszany do Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Zasadnym byłoby przy kolejnej nowelizacji ustawy o cudzoziemcach wprowadzenie przepisu, który jednoznacznie wskazywałby, że z chwilą zakończenia pracy przez cudzoziemca traci z mocy prawa ważność posiadane przez niego zezwolenie na pobyt i pracę”. NIK zauważyła, że podane w tym wyjaśnieniu okoliczności udokumentowane zostały notatką służbową z 10 lipca 2019 r., podczas gdy fakt rezygnacji z pracy (z dniem 31 grudnia 2018 r.) był PUW znany od 9 listopada 2018 r., a cudzoziemiec w piśmie z 16 stycznia 2019 r. podał adres zamieszkania i adres e-mail, zaś Polskę opuścił dopiero w czerwcu 2019 roku. Do cudzoziemca nie skierowano jednak do tego czasu żadnej korespondencji w związku z zaistniałą sytuacją.

(akta kontroli str. 240-242, 253-262, 325-327)

OCENA CZĄSTKOWA

W PUW zapewniono informacje dotyczące wymogów uzyskania przez cudzoziemców poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę (m.in. wymaganych dokumentów, miejsca ich składania, opłat), poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej. Współpraca i wymiana doświadczeń w zakresie wdrażania obcokrajowców do krajowego rynku pracy ograniczyły się do działań inicjowanych przez urzędy pracy lub pracodawców. Prawidłowo udzielano zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Stwierdzono jednak, że jednego z 13 takich zezwoleń nie cofnięto, pomimo ustania celu pobytu, który był powodem udzielenia zezwolenia.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zaktualizowanie rozporządzenia Wojewody Podlaskiego nr 5/09 z 22 czerwca 2009 r. w zakresie wykazu zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty.
2. Niezwłoczne podejmowanie stosownych działań w przypadku otrzymania informacji o utracie pracy przez cudzoziemców, którym udzielono zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

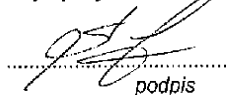
Obowiązek poinformowania NIK wykonania wniosków

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.

Białystok, 21 września 2020 r.

Kontroler:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa



.....
podpis