



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.016.01.2020

Pan
Jarosław Wieczorek
Wojewoda Śląski
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wieczorek, Wojewoda Śląski od 5 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 ² , z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/200/2020 z 24 lipca 2020 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Zwany dalej *Urzędem*.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, zwanej dalej *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę, wynikające z ustaw z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ oraz z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁵, zostały przypisane konkretnym komórkom organizacyjnym Urzędu. Jednakże ich zasoby kadrowe, z uwagi na rosnącą liczbę wpływających w ostatnich latach wniosków w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców i mimo zgłaszanych przez Wojewodę w tym zakresie potrzeb, były niewystarczające, co utrudniało terminową realizację zadań. W Urzędzie zapewniono informacje dotyczące wymogów uzyskania przez cudzoziemców poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę, poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej, w broszurach informacyjnych oraz udostępnienie infolinii telefonicznej w językach obcych i utworzenie punktu informacyjno-doradczego dla cudzoziemców spoza Unii Europejskiej.

Niezadowalające jednak było rozpoznanie przez Urząd potrzeb rynku pracy w województwie, w tym w zakresie pożądanych zawodów i kwalifikacji, co skutkowało nieaktualizowaniem wykazu zawodów i rodzajów pracy w kryteriach wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa (od czasu ich ustalenia przez Wojewodę w 2009 roku), w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, mimo zmian jakie w ciągu ostatnich lat zaszły na rynku pracy.

W ocenie NIK, nierozpoznanie potrzeb rynku pracy przełożyło się na:

- zakres sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją zadań wynikających z *ustawy o promocji zatrudnienia*, które w sprawach dotyczących cudzoziemców ograniczyły się do przeprowadzenia w latach 2018-2019 kontroli powiatowych urzędów pracy, co było działaniem nierzetelnym,
- niepodejmowanie działań mających na celu stworzenie sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych cudzoziemców oraz sprawnego wdrażania się ich do krajowego rynku pracy.

Wojewoda nie dysponował też wiedzą o dostępnych zasobach rynku pracy (przez które rozumieć należy kwalifikacje i potencjał cudzoziemców zatrudnionych na regionalnym rynku pracy), która pozwoliłaby mu skuteczniej wpływać na zaspokajanie z - wykorzystaniem cudzoziemców - lokalnych potrzeb rynku pracy, w efekcie na rozwój województwa.

Przed udzieleniem zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, prawidłowo (poza jednym przypadkiem) sprawdzano i oceniano, czy cudzoziemcy posiadali formalne kwalifikacje i spełniali wszystkie wymagane przepisami warunki, w tym czy posiadali wyższe kwalifikacje zawodowe. Negatywnie należy jednak ocenić terminowość udzielania tych zezwoleń, gdyż w niektórych przypadkach znacznie przekroczono terminy załatwiania spraw określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1482 ze zm., zwanej dalej *ustawą o promocji zatrudnienia*.

⁵ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 35, zwanej dalej *ustawą o cudzoziemcach*.

⁶ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., zwanej dalej *kpa*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania Wojewody związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę, wynikające z *ustawy o cudzoziemcach* oraz *ustawy o promocji zatrudnienia*, zostały przypisane i były realizowane, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁸, przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców⁹.

W ramach Wydziału wyodrębniono¹⁰ m.in. następujące komórki organizacyjne:

- Oddział do Spraw Cudzoziemców (SOII);
- Oddział do Spraw Zatrudnienia Cudzoziemców¹¹ (SOXVI),

oraz dwa oddziały zamiejscowe w: Bielsku-Białej i Częstochowie.

Całością zagadnień związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę zajmowało się (wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli¹²) łącznie 47 pracowników, z tego: 16 pracowników Oddziału do Spraw Zatrudnienia Cudzoziemców, 16 pracowników Oddziału Urzędu w Bielsku-Białej i 15 pracowników Oddziału Urzędu w Częstochowie.

Realizacja zadań tych pracowników przedstawiała się w ten sposób, że:

- Kierownik Oddziału do Spraw Zatrudnienia Cudzoziemców koordynował ich pracę oraz zajmował się m.in. ustalaniem kryteriów wydawania zezwoleń na pracę,
- 21 osób zajmowało się prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz ich przedłużaniem i uchylaniem,
- 26 osobom przypisano przekazywanie właściwym organom (na podstawie obowiązujących przepisów) informacji o wydanych zezwoleniach na wykonywanie pracy przez cudzoziemców,
- 27 osób zajmowało się prowadzeniem rejestrów wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemcom,
- jedna osoba zajmowała się realizacją obowiązków sprawozdawczych, wynikających z programu badań statystycznych w zakresie sporządzania sprawozdania o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP-MPiPS-04.

(akta kontroli str. 14-15, 25-26, 83-85, 89)

1.2. W okresie objętym kontrolą informacje dot. pobytu i zatrudnienia cudzoziemców były rejestrowane w dwóch głównych rejestrach (systemach):

- w Krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (System Pobyt v.2), w którym rejestrowano składane przez cudzoziemców wnioski o udzielenie: zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, przedłużenie wizy, a także rozstrzygnięcia administracyjne do ww. wniosków oraz wydawane cudzoziemcom dokumenty. W systemie odnotowywano: dane wnioskodawcy

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Wprowadzonego Zarządzeniem Wojewody Nr 142/15 z 29 kwietnia 2015 r.

⁹ Zwany dalej Wydziałem SO.

¹⁰ Wg § 3 Regulaminu Organizacyjnego Wydziału SO (Zarządzenie Nr 110.4.2016 Dyrektora Generalnego Urzędu z 10 lutego 2016 r., po zmianach na dzień 17 czerwca 2019 r.).

¹¹ Od 8 maja 2018 r., w okresie wcześniejszym funkcjonował on jako odrębny zespół w Oddziale do Spraw Cudzoziemców.

¹² 30 lipca 2020 r.

(nazwisko, imię, imię ojca, imię matki, datę urodzenia, płeć, miejsce urodzenia, państwo urodzenia, obywatelstwo, wzrost, kolor oczu), miejsce pobytu, główny cel pobytu, datę ostatniego wjazdu na terytorium Polski, podstawę pobytu, dane biometryczne (zdjęcie, odciski linii papilarnych pary palców), serię i numer dokumentu podróży cudzoziemca, a w przypadku rejestracji wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dodatkowo: dane pracodawcy (nazwę, adres, podstawę prawną działalności oraz warunki na jakich cudzoziemiec ma być zatrudniony – stanowisko, miejsce wykonywania pracy, rodzaj umowy, wymiar czasu pracy, wysokość wynagrodzenia),

- w Systemie Zatrudnienie Cudzoziemców (wersja 1.2.0b)¹³, przy pomocy którego prowadzone były sprawy w zakresie zatrudnienia cudzoziemców. Poza szczegółowymi danymi pracodawcy (w tym formą prawną prowadzonej działalności, symbolem PKD i opisem działalności podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi związanej z tą pracą) oraz danymi dot. cudzoziemca (imię i nazwisko, datę urodzenia, płeć, obywatelstwo, numer PESEL, jeżeli został nadany, dane dot. dokumentu podróży, państwo poprzedniego lub dotychczasowego pobytu, dane dot. podstawy prawnej pobytu cudzoziemca na terytorium Polski, data wjazdu do Polski lub państw obszaru Schengen, adres pobytu w Polsce), odnotowywano w nim także informacje dot. wykonywanej przez cudzoziemca pracy: stanowisko lub rodzaj pracy, zakres podstawowych obowiązków, miejsce wykonywania, podstawę prawną (rodzaj umowy, którą pracodawca miał zamiar zawrzeć z cudzoziemcem), wymiar czasu pracy lub liczbę godzin pracy w tygodniu lub miesiącu, proponowaną wysokość miesięcznego wynagrodzenia lub stawki godzinowej, okres, w którym praca miała być wykonywana, dane dotyczące podmiotu, do którego cudzoziemiec jest delegowany na terytorium Polski.

(akta kontroli str. 92-94)

Wojewoda nie prowadził rejestrów lub innych baz danych, w których znajdowałyby się informacje dotyczące wykształcenia cudzoziemców zatrudnianych na terenie województwa, tj. poziomu ich wykształcenia, profilu (zawodu wyuczonego, zawodu dotychczas wykonywanego, czy doświadczenia zawodowego).

Dane takie, w ograniczonym zakresie pozyskiwano jedynie w przypadku rejestracji wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji - po uzupełnieniu w Systemie Pobyt v.2 rubryki: główny cel pobytu, pojawiała się dodatkowa zakładka – posiadane przez cudzoziemca wyższe kwalifikacje zawodowe, w której wpisywano np.: wykształcenie wyższe, doświadczenie zawodowe (bez podania ich rodzaju).

Wojewoda nie posiadał również danych na temat faktycznego zatrudnienia cudzoziemców przez pracodawców w poszczególnych branżach i zawodach na terenie województwa.

(akta kontroli str. 132-133)

1.3. W zadaniach Wydziału SO 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 okresie objętym kontrolą Wojewoda nie sporządzał też, ani nie zlecał sporządzania analiz, opracowań i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców w województwie, a w szczególności na regionalnym rynku pracy.

Przyczyną powyższego był według Wojewody fakt, że w tym zakresie powstała Wojewódzka Rada Rynku Pracy, która miała na celu analizowanie, prognozowanie

¹³ Od października 2017 r., wcześniej wykorzystywano system SyriuszStd

i opracowywanie obecnej sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy w województwie śląskim oraz to, że w styczniu 2020 r. trwały prace nad zmianami legislacyjnymi i organizacyjnymi mającymi na celu uproszczenie procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców.

(akta kontroli str. 12-16, 29-38, 95)

Wojewoda nie posiadał danych o liczbie złożonych w powiatowych urzędach pracy na terenie województwa, w danym roku, oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom, o których mowa w art. 88z *ustawy o promocji zatrudnienia*.

W Urzędzie posiadano jedynie częściowe dane w ww. zakresie, pozyskane w wyniku kontroli przeprowadzanych w powiatowych urzędach pracy przez Oddział ds. Nadzoru nad Urzędami Pracy w Wydziale Rodziny i Polityki Społecznej¹⁴ (co opisano w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia).

I tak, w 2018 r. pozyskano takie dane we wszystkich 31 urzędach – za okres od czterech do ośmiu miesięcy 2018 r. (na dzień zakończenia danej kontroli), a w 2019 r. - pozyskano dane dot. liczby oświadczeń za cały 2018 r. złożonych w pięciu urzędach.

(akta kontroli str. 96-97)

1.4. Wojewoda ustalił¹⁵ w lipcu 2016 r. - po zasięgnięciu opinii Marszałka Województwa Śląskiego oraz Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy¹⁶ - kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, które obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą. Zostały one ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego¹⁷ i nie zawierały wymagań dyskryminujących. W kryteriach tych Wojewoda określił dwa zawody i rodzaje pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty¹⁸: nauczyciel (lektor, jeżeli język którego będzie nauczał cudzoziemiec jest jego językiem urzędowym) i kucharz kuchni narodowej (regionalnej), przy czym ww. wykaz zawodów nie uległ zmianie w stosunku do określonego w poprzednio obowiązującym zarządzeniu w tej sprawie z 2009 r.¹⁹

(akta kontroli str. 118-126)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał łącznie 943 zezwolenia na pracę dla kucharzy kuchni narodowej, z tego: 168 w 2017 r., 210 w 2018 r., 393 w 2019 r. i 172 w I półroczu 2020 r. oraz 93 zezwolenia na pracę dla nauczycieli (lektorów, jeżeli język którego nauczał cudzoziemiec był jego językiem urzędowym), z tego: 20 w 2017 r., 28 w 2018 r., 32 w 2019 r. i 13 w I półroczu 2020 r.

(akta kontroli str. 138)

Ustalając w lipcu 2016 r. kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, Wojewoda korzystał ze źródeł własnych, tj. analizował wpływające wnioski o wydanie zezwoleń na pracę oraz zezwoleń na pobyt czasowy i pracę.

Jak wyjaśnił Wojewoda, opracowując ww. kryteria nie brano pod uwagę zewnętrznych analiz dotyczących rynku pracy, ponieważ przepisy nie regulowały na jakiej podstawie mają być ustalone kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, lecz określały jedynie konieczność ich zaopiniowania przez Marszałka Województwa i Wojewódzką Radę Rynku Pracy.

¹⁴ Zwanym dalej *Wydziałem PS*.

¹⁵ Zarządzeniem nr 264/16 z 27 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa śląskiego.

¹⁶ W kwietniu 2016 r.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4165.

¹⁸ O której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 *ustawy o promocji zatrudnienia*.

¹⁹ Poprzednio (przed okresem objętym kontrolą) Wojewoda określił te kryteria zarządzeniem nr 441/09 z 10 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 227, poz. 1392 ze zm.).

Kryteria wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców nie były aktualizowane od 2016 r., a w zakresie wykazu zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty²⁰, nie zmieniły się od 2009 r., co opisano niżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

1.5. Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez jednostki kontrolowane w zakresie polityki rynku pracy (określony w art. 10 ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*) poprzez inspektorów w Oddziale ds. Nadzoru nad Urzędami pracy w Wydziale PS²¹. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu ww. wydziałowi przypisane zostało m.in. zadanie przeprowadzania kontroli realizacji zadań wykonywanych przez urzędy pracy oraz inne podmioty, którym zlecono realizację zadań i usług rynku pracy w zakresie wynikającym z przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia*.

(akta kontroli str. 11)

Wydział PS co roku przeprowadzał kontrole w powiatowych urzędach pracy w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*. Część tych kontroli dotyczyła zagadnień związanych z zatrudnianiem cudzoziemców:

- w 2018 r. we wszystkich 31 powiatowych urzędach pracy przeprowadzono kontrole w zakresie sprawdzenia stopnia przygotowania organizacyjnego i realizacji zadań w zakresie podejmowania pracy przez cudzoziemców na terytorium RP i nie stwierdzono nieprawidłowości,
- w 2019 r. przeprowadzono w pięciu urzędach²² kontrole w zakresie prawidłowości prowadzenia przez powiatowe urzędy pracy ewidencji ww. oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom, w dwóch z nich stwierdzono nieprawidłowości polegające na: wydaniu decyzji, w której uzasadnienie nie było zgodne ze stanem faktycznym, braku pisemnego udokumentowania sposobu załatwienia sprawy (jedynie ustnie poinformowano stronę o przedłużeniu terminu) oraz na przekroczeniu terminu dokonania wpisu do ewidencji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom.

(akta kontroli str. 139)

Oprócz przeprowadzanych kontroli, Wojewoda na mocy art. 10 ust. 2 pkt 4 *ustawy o promocji zatrudnienia* realizował zadania organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia.

Oddział ds. Nadzoru nad Urzędami Pracy interweniował i udzielał odpowiedzi na wnioski i pytania klientów urzędów pracy w zakresie realizowanych przez urzędy zadań. Wojewoda nie sprawował nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu rynku pracy w innych podmiotach niż publiczne służby zatrudnienia (wojewódzki i powiatowe urzędy pracy), co opisano niżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 97-98, 135-136)

Wojewoda posiadał wiedzę nt. raportu *Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej cudzoziemców w województwie śląskim wraz z oceną możliwości wsparcia tej grupy w ramach RPO WSL na lata 2014-2020*²³, sporządzonego na zlecenie Marszałka Województwa Śląskiego, jednak jego zdaniem nie było to istotne dla prowadzonych postępowań w sprawach cudzoziemców. Jak wyjaśnił, zatrudnianie cudzoziemców

²⁰ O której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 *ustawy o promocji zatrudnienia*.

²¹ Do 24 kwietnia 2018 r. Wydziału Polityki Społecznej.

²² W Częstochowie, Myszkowie, Pszczynie, Siemianowicach Śl. i Tarnowskich Górach.

²³ W dokumencie tym zawarte były m.in. zadania zrealizowane przez wymienione w nim organy i instytucje na terenie województwa śląskiego (źródło: www.ewaluacja.gov.pl).

miało charakter uzupełniający na polskim rynku pracy względem obywateli polskich, a Wojewoda w swoim ustawowym zadaniu wydawania cudzoziemcom zezwoleń na pracę na terytorium Polski, opierał się na określonych przepisach *ustawy o promocji zatrudnienia oraz ustawy o cudzoziemcach*, nie miał natomiast obowiązków w zakresie opracowywania dokumentów programowych dot. zatrudniania cudzoziemców, a takie dokumenty opracowane dla województwa śląskiego w zakresie rynku pracy, a w szczególności zatrudniania cudzoziemców nie mogły stanowić podstaw dla prowadzonych postępowań zarówno dotyczących zezwoleń na pracę, jak i postępowań w sprawach pobytu.

(akta kontroli str. 136)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda nie miał właściwego rozpoznania lokalnego rynku pracy i jego potrzeb. W efekcie, wykaz zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty²⁴, określony przez Wojewodę w kryteriach wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, nie uległ zmianie od 2009 r., co przy zmieniających się w ostatnich latach dynamicznie potrzebach lokalnego rynku pracy, świadczy zdaniem NIK, braku rzetelności Wojewody w zakresie podejmowania działań na rzecz zaspokajania potrzeb tego rynku. Wojewoda wprowadził w lipcu 2016 r. nowe kryteria wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, lecz wykaz zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, obejmował wyłącznie te same dwa zawody, które określono w poprzednio obowiązujących kryteriach z 2009 r.

Jak wyjaśnił Wojewoda, kryteria wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców nie były aktualizowane, gdyż:

- postanowiono nie zmieniać zawodów zwolnionych z konieczności złożenia informacji starosty (tzw. testu rynku pracy), które zostały ustalone w poprzednim zarządzeniu Wojewody w tej sprawie, nowe kryteria (z 2016 r.) miały na celu doprecyzowanie lub usunięcie przepisów, które budziły wątpliwości w ich interpretacji lub delegacji ustawowej,
- Oddział ds. Zatrudnienia Cudzoziemców na bieżąco analizował informacje starostów dołączane do wniosków o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca i nie było zasadności włączania kolejnych zawodów do istniejących już kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca,
- z dniem 1 lipca 2018 r. dokonano zmiany w rozporządzeniu 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 cudzoziemców²⁵, poprzez zamieszczenie wykazu zawodów, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, co wyczerpało konieczność wprowadzania nowych kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca,
- wielu pracodawców składało wnioski o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca korzystając z kryteriów określonych przez innych wojewodów z uwagi na to, iż praca będzie wykonywana w innym województwie,

²⁴ O której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 *ustawy o promocji zatrudnienia*.

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 97 ze zm. – zmiany dokonano rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającym 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).

- pracodawcy nie zgłaszali próśb, aby rozszerzyć katalog zawodów, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty.

(akta kontroli str. 95, 134-135)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Celem bowiem uprawnienia nadanego Wojewodzie w art. 10 ust. 3 *ustawy o promocji zatrudnienia* (do ustalania ww. kryteriów wydawania zezwoleń na pracę) było stworzenie możliwości szybkiego i sprawnego reagowania na potrzeby lokalnego rynku pracy, w tym bieżącej aktualizacji zawodów i rodzajów prac, w odniesieniu do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymagało uwzględnienia stosownej informacji starosty. Pozwoliłoby to zaspokajać w miarę możliwości popyt na te zawody i rodzaje prac oraz wychodzić naprzeciw oczekiwaniom lokalnych przedsiębiorców. W tym kontekście nie sposób zgodzić się np. z opinią Wojewody (wyrażoną powyżej w pkt 1.5 wystąpienia), że znajomość raportu *Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej cudzoziemców w województwie śląskim wraz z oceną możliwości wsparcia tej grupy w ramach RPO WSL na lata 2014-2020*²⁶ nie była istotna dla prowadzonych przez Wojewodę postępowań w sprawach cudzoziemców. Na str. 58 ww. opracowania wymieniono bowiem zawody, w których przedsiębiorcy w województwie śląskim planują zwiększyć zatrudnienie cudzoziemców w ciągu najbliższych kilku lat (a wśród nich m.in.: pracownika produkcji, pracownika fizycznego, pracownika budowlanego, kelnera i pakowacza) oraz zawody, na które wzrośnie zapotrzebowanie według przedstawicieli lokalnych urzędów pracy (piekarza, pomocy kuchennej, czy cukiernika). Zawodów tych Wojewoda nie wziął jednak pod uwagę opracowując ww. kryteria wydawania zezwoleń, co mogłoby znacznie przyspieszyć i ułatwić cudzoziemcom uzyskanie dostępu do zatrudnienia w tych zawodach oraz zaspokoić lokalne potrzeby rynku pracy. Podobnie, żadnego z tych zawodów nie wymieniono w wykazie zawodów, zamieszczonym w lipcu 2018 r. w przytoczonym przez Wojewodę rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej, trudno więc zgodzić się z opinią Wojewody zawartą w jego wyjaśnieniu, że dokonanie w tym rozporządzeniu zmiany *wyczerpało konieczność wprowadzania nowych kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca*.

(akta kontroli str. 179)

2. Wojewoda nie sprawował nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu rynku pracy w innych podmiotach niż publiczne służby zatrudnienia (wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy).

Jak wyjaśnił Wojewoda, priorytetem w opracowywaniu rocznych planów kontroli była kontrola realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia zadań wynikających z przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia*, a podczas tworzenia planów kontroli uwzględniano również wnioski wynikające z opracowywanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rocznej informacji zbiorczej wojewodów o realizacji nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu powiatu i województwa – jako zadania w zakresie polityki rynku pracy.

(akta kontroli str. 97-98, 135-136)

W ocenie NIK, pomimo przyjętych przez Wojewodę priorytetów w opracowywaniu rocznych planów kontroli, ograniczenie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu rynku pracy jedynie do urzędów pracy, było działaniem nierzetelnym.

Stosownie bowiem do treści art. 10 ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*, do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych nie tylko przez wojewódzkie lub powiatowe urzędy

²⁶ W dokumencie tym zawarte były m.in. zadania zrealizowane przez wymienione w nim organy i instytucje na terenie województwa śląskiego (źródło: www.ewaluacja.gov.pl).

pracy, ale także przez marszałka województwa lub starostę oraz inne podmioty²⁷. O możliwości sprawowania nad nimi nadzoru przesądza realizacja przez nie usług lub instrumentów rynku pracy zleconych przez marszałka województwa lub starostę, a także wykonywanie innych zleconych zadań. Właściwie sprawowany nadzór i skuteczna kontrola również w ww. jednostkach stwarzają bowiem możliwość rzetelnego rozpoznania szeroko rozumianej sytuacji cudzoziemców na rynku pracy na terenie województwa, w tym ustalenia problemów związanych z zatrudnieniem, ale także ich integracją. Zdaniem NIK, dopiero taka wiedza daje podstawy do rozpoznania, monitorowania, a następnie prognozowania sytuacji cudzoziemców w regionie oraz proponowania konkretnych rozwiązań, korzystnych dla wszystkich uczestników rynku pracy.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę, wynikające z *ustawy o promocji zatrudnienia* oraz *ustawy o cudzoziemcach*, zostały przypisane konkretnym komórkom organizacyjnym Urzędu. Nie gromadzono jednak własnych danych ani nie sporządzano analiz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy. Systemy informatyczne prowadzone przez Wojewodę gromadziły informacji o wykształceniu i zatrudnieniu cudzoziemców w poszczególnych branżach i zawodach. Wojewoda nie dysponował tym samym wiedzą o dostępnych zasobach rynku pracy, przez które rozumieć należy kwalifikacje i potencjał cudzoziemców zatrudnionych na regionalnym rynku pracy. Ww. informacje pozwoliłyby Wojewodzie skuteczniej wpływać na zaspokajanie z - wykorzystaniem cudzoziemców - lokalnych potrzeb rynku pracy, w efekcie na rozwój województwa. Od 2009 r. nie dokonano również zmian w wykazie zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, przez co w okresie objętym kontrolą nie odpowiadał on w pełni potrzebom lokalnego rynku pracy. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań z zakresu rynku pracy ograniczone były wyłącznie do publicznych służb zatrudnienia (wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy), co było działaniem nierzetelnym.

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 okresie objętym kontrolą Wojewoda współpracował z następującymi instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców i ich zatrudniania:

- Straż Graniczna²⁸ (SG) – ścisła współpraca realizowana była już od 2014 r., a w marcu 2019 r. zawarto porozumienie z Komendantem Śląskiego Oddziału SG, w ramach którego kilku funkcjonariuszy SG (tzw. oficerowie łącznikowi) pełnili służbę w Urzędzie, weryfikując dokumenty składane przez cudzoziemców pod kątem ich wiarygodności, autentyczności, legalności pobytu. Ponadto zlecano SG przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w sprawach cudzoziemców, przeprowadzenie kontroli legalności pobytu i zatrudnienia oraz weryfikację autentyczności dokumentów składanych przez cudzoziemców

²⁷ W świetle treści art. 24 ust. 1 ww. ustawy tymi „innymi podmiotami” mogą być: jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką rynku pracy, związki zawodowe, organizacje pracodawców, instytucje szkoleniowe, agencje zatrudnienia, centra integracji społecznej.

²⁸ Zwana dalej SG.

między innymi przy ubieganiu się przez nich o pobyt stały z uwagi na polskie pochodzenie,

- ABW, Policja i SG – zasięmano informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Polski mogły stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- placówki konsularne - współpracowano przy weryfikacji zaproszeń i zezwoleń na pracę wydanych przez Wojewodę, weryfikacja wiz oraz aktów stanu cywilnego,
- Urząd do Spraw Cudzoziemców – zwracano się do tego Urzędu o zajęcie stanowiska w przypadku wątpliwości występujących w stosowaniu przepisów *ustawy o cudzoziemcach*,
- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – w październiku 2019 r. został powołany Zespół WRDS, którego zadaniem było opracowanie propozycji legislacyjnych usprawniających procedury legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, w skład którego weszli przedstawiciele strony rządowej, samorządowej, a także przedstawiciele pracodawców i pracowników,
- Państwowa Inspekcja Pracy - współpraca w zakresie kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców i podmiotów powierzających wykonywanie pracy, pozyskiwanie informacji w przedmiocie karalności podmiotów powierzających pracę,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych - współpraca mająca na celu weryfikację spełnienia obowiązków podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi określonych w przedmiotowej ustawie,
- wyższe uczelnie – organizacja corocznych spotkań pracowników Urzędu ze studentami w celu zapoznania ich z obowiązującymi w Polsce przepisami w zakresie legalizacji pobytu i dokumentami, jakie są niezbędne w celu otrzymania zezwolenia na pobyt czasowy. W październiku 2018 r. rozpoczęto realizację projektu pt.: *Wsparcie integracji cudzoziemców w województwie śląskim*, realizowanego w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji w partnerstwie z Wyższą Szkołą Techniczną w Katowicach. We wrześniu 2019 r. utworzono w Urzędzie Punkt informacyjno-doradczy uwzględniający między innymi doradztwo zawodowe dla cudzoziemców spoza Unii Europejskiej, obejmujące w szczególności: udzielanie informacji o warunkach pobytu i pracy w Polsce, metodach poszukiwania pracy, źródłach poszukiwania informacji o wolnych miejscach pracy, prawach i obowiązkach pracowniczych, przygotowaniu do rozmowy kwalifikacyjnej, technikach rozwoju zawodowego,
- organizacje pracodawców - działania informacyjne oraz edukacyjne (uczestnictwo pracowników w konferencjach, szkoleniach oraz spotkaniach członków organizacji pracodawców),
- inne urzędy wojewódzkie oraz wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy – organizowano spotkania robocze mające na celu wymianę dobrych praktyk i doświadczeń związanych z obsługą cudzoziemców.

(akta kontroli str. 98-100, 103-117)

2.2. Na stronie internetowej Urzędu udostępniono cudzoziemcom m.in. informacje o możliwości uzyskania zezwoleń na pobyt czasowy i zezwoleń na pracę²⁹ w wersji polskiej, jak również w wersjach językowych - angielskiej i rosyjskiej, w tym jakie są warunki uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz jakie dokumenty należy złożyć

²⁹ Na stronie internetowej: <https://www.katowice.uw.gov.pl/> w zakładce „Cudzoziemcy”.

w tym celu. Ponadto, w Sali obsługi klienta dostępne były broszury informacyjne (również w językach: angielskim, rosyjskim i ukraińskim), w których również te informacje się znajdowały. Uruchomiona była też infolinia telefoniczna dla cudzoziemców (w języku angielskim i rosyjskim).

(akta kontroli str. 140)

Pracownicy Urzędu zajmujący się obsługą cudzoziemców posiadali znajomość języków angielskiego i/lub rosyjskiego (w niektórych przypadkach również innych języków obcych) oraz w okresie objętym kontrolą uczestniczyli w szkoleniach dotyczących problematyki cudzoziemców, w tym z zakresu: zasad legalizacji pobytu i wykonywania pracy przez cudzoziemców z państw trzecich, wsparcia integracji cudzoziemców, budowania skutecznego systemu integracji w Polsce z uwzględnieniem różnic kulturowych, obsługi systemu teleinformatycznego Pobyt, nie przeprowadzano odrębnych szkoleń z zagadnień związanych z uznawaniem kwalifikacji cudzoziemców.

(akta kontroli str. 143-162)

Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału do Spraw Cudzoziemców, każdy nowo przyjęty pracownik Oddziału był przygotowywany do pracy przez wyznaczonego przez Kierownika Oddziału, innego doświadczanego pracownika (jako opiekuna nowo zatrudnionej osoby), który zapoznawał nowego pracownika z aktami postępowań, wyjaśniał mu sposób postępowania z dokumentacją, szkolił jak obsługiwać System Informatyczny Pobyt oraz system EKD – Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją, przez pierwsze dwa-trzy miesiące nowo zatrudniony pracownik wdrażał się do samodzielnego prowadzenia postępowań.

(akta kontroli str. 163)

W Urzędzie nie wyznaczono pracownika, do którego można było skierować cudzoziemca zainteresowanego uznaniem kwalifikacji, lecz – jak wyjaśniła Kierownik Oddziału do Spraw Cudzoziemców - każdy z pracowników zespołu do spraw bezpośredniej obsługi klienta, podczas przyjmowania wniosku w Biurze Obsługi Klienta udzielał cudzoziemcom informacji w sprawie legalizacji pobytu i wykonywania przez nich pracy, ponadto do ogłoszenia stanu epidemii funkcjonowało w tym Biurze dodatkowe stanowisko informacyjne, gdzie cudzoziemcy mogli zasięgać informacji ogólnych, a także dotyczących toczącego się postępowania.

(akta kontroli str. 182)

2.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał cudzoziemcom łącznie 19 712 decyzji - zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (na podstawie art. 114 *ustawy o cudzoziemcach*), z tego: 5 228 decyzji w 2017 r., 5 498 w 2018 r., 6 954 w 2019 r. i 2 032 w I półroczu 2020 r.

W 1 967 przypadkach odmówiono wydania zezwolenia (z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 557, 493, 670 i 247).

Łącznie w ww. okresie uzyskano 2 941 informacji/sygnałów o utracie pracy przez cudzoziemca, z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 417, 907, 1 297 i 320.

Łączna liczba odmów wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia wynosiła w ww. okresie 212, z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 40, 87, 74 i 11, natomiast łączna liczba cofniętych zezwoleń wynosiła 287, z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 118, 126, 31 i 12 (z tym, że liczby te dotyczyły również pobytów w celu zawarcia związku małżeńskiego lub odbycia studiów, gdyż w Urzędzie brak było możliwości wygenerowania danych dot. liczby odmów wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia oraz liczby cofniętych zezwoleń w podziale na określone cele pobytu).

Łączna liczba zmienionych zezwoleń wyniosła w ww. okresie 297, z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 107, 101, 63 i 26.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał cudzoziemcom łącznie 200 zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (na podstawie art. 127 *ustawy o cudzoziemcach*), z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 38, 63, 55 i 44.

Tylko w jednym przypadku (w 2018 r.) odmówiono udzielenia zezwolenia (pomimo wezwań cudzoziemiec nie złożył stosownych dokumentów potwierdzających spełnienie warunków określonych w art. 114 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o cudzoziemcach*, tj. że posiada: ubezpieczenie zdrowotne, źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania oraz że ma zapewnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsce zamieszkania, decyzją odmówiono cudzoziemcowi udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium Polski, gdyż nie spełnił on wymogów udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na deklarowany cel pobytu lub okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie, nie uzasadniają jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące - art. 100 ust. 1 pkt 1 *ustawy o cudzoziemcach* oraz zobowiązano go do opuszczenia terytorium Polski w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna).

Informacje o liczbie tych zezwoleń i odmów można było łatwo wygenerować z systemu informatycznego, natomiast Urząd nie prowadził statystyk pozwalających na wyodrębnienie liczby informacji o utracie pracy z zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w przypadku wykonywania pracy w zawodzie wymagających wysokich kwalifikacji.

(akta kontroli str. 164, 168)

W Urzędzie nie było możliwości ustalenia liczby zezwoleń wydanych przez Wojewodę dla poszczególnych rodzajów zawodów wymagających wysokich kwalifikacji. Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału do Spraw Cudzoziemców, w przypadku rejestracji wniosku o udzielenie zezwolenia w celu wykonywania pracy w takim zawodzie, cudzoziemcy wypełniali załącznik, w którym była rubryka *stanowisko na którym cudzoziemiec ma być zatrudniony*, nazwy stanowisk nie były jednak katalogowane i nie było możliwości sporządzania w tym zakresie raportów.

Na podstawie analizy decyzji wydawanych cudzoziemcom na pobyt i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji Kierownik Oddziału do Spraw Cudzoziemców podała, że decyzje te wydawane były cudzoziemcom pracującym najczęściej jako informatycy (np. analityk danych, programista, inżynier systemów i sieci komputerowych, specjalista ds. oprogramowania, specjalista ds. rozwoju systemów informatycznych, specjalista do spraw bezpieczeństwa IT) i inżynierowie (np. inżynier do spraw papiernictwa i celulozy, inżynier ds. rurociągów, inżynier kontroli technologii, inżynier modelowania i symulacji), a także kierownicy, konsultanci i specjaliści różnych branż (np.: kierownik działu obsługi klienta segmentu specjalistycznego i eksportu, specjalista ds. wsparcia infrastruktury, starszy konsultant ds. rozwoju i transformacji infrastruktury).

(akta kontroli str. 165-166)

Szczegółową kontrolą objęto próbę 50 spośród 200 spraw (25%) dotyczących wydania cudzoziemcom w okresie od 2017 r. do I półrocza 2020 r. zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji³⁰, w tym wszystkich, które były rozpatrywane przez Oddziały

³⁰ Próba została wybrana w sposób losowy tak, by objęła sprawy prowadzone w różnych latach, częściowo w sposób celowy (tak by znalazły się w niej zezwolenia udzielane na pracę w zawodach inżynierów – jako specyficznych dla województwa śląskiego).

zamiejscowe w Bielsku-Białej (dwie sprawy) i Częstochowie (cztery sprawy) i stwierdzono, że:

- w przypadku każdego wniosku złożonego przez cudzoziemca pracownik weryfikujący wniosek wypełniał druk: *Analiza wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę*, w którym – poza danymi dot. cudzoziemca i jego pracodawcy oraz rodzaju pracy), odnotowywano czy i w jaki sposób zostały spełnione poszczególne przesłanki wymienione w art. 127 ustawy o cudzoziemcach,
- w 49 przypadkach cudzoziemcy składający wniosek spełniali wszystkie ww. przesłanki (warunki udzielenia zezwolenia), tj.: posiadali wyższe kwalifikacje zawodowe w zawodzie, który zamierzali wykonywać (udokumentowane dyplomem ukończenia studiów wyższych w danej specjalności lub świadectwem pracy i umową z poprzednim pracodawcą potwierdzającymi co najmniej pięcioletnie doświadczenie w tym zawodzie - wraz z tłumaczeniami wykonanymi przez tłumacza przysięgłego), posiadali zawartą umowę o pracę na okres przynajmniej 1 roku, roczne wynagrodzenie brutto wynikające z miesięcznego, wskazane w umowie, nie było niższe niż równowartość 150% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym zawarcie umowy (miesięczne wynagrodzenie mieściło się w przedziale od 6,0 tys. zł do 23,0 tys. zł) oraz posiadali ubezpieczenie zdrowotne, udokumentowane zgłoszeniem do ZUS przez pracodawcę,
- w jednym przypadku nie został spełniony warunek dot. wynagrodzenia, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- żaden przypadek nie dotyczył wykonywania pracy w zawodzie regulowanym ani nie wymagał posiadania zgody właściwego organu na zajmowanie określonego stanowiska, wykonywanie zawodu lub prowadzenie innej działalności. Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału do Spraw Cudzoziemców, przed wydaniem każdego zezwolenia zawód cudzoziemca był weryfikowany w *Wykazie zawodów regulowanych i działalności regulowanych przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji*³¹ oraz na stronie Komisji Europejskiej³², gdzie zamieszczony był wykaz zawodów regulowanych wg poszczególnych krajów,
- w 48 przypadkach do wniosku nie dołączono informacji, że podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie tej pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy, gdyż spełnione były przesłanki wyłączenia tego obowiązku (wymienione w art. 129 ustawy o cudzoziemcach, tj. albo wykonywany zawód wymieniony był w wykazie w rozporządzeniu 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 cudzoziemców³³, albo cudzoziemiec, bezpośrednio przed złożeniem wniosku, posiadał zezwolenie na pracę u tego samego podmiotu powierzającego mu wykonywanie pracy na tym samym stanowisku - zezwolenie to wówczas było załączone do wniosku), w pozostałych dwóch przypadkach załączono odpowiednią informację właściwego starosty,

³¹ Stanowiącym załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu zawodów regulowanych i działalności regulowanych przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji (Dz. U. z 2017 r., poz. 468).

³²https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=*#top%20

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 97 ze zm. – zmiany dokonano rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającym 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).

- czas trwania postępowań (od daty wpływu wniosku cudzoziemca do daty wydania decyzji wynosił od 58 do 456 dni), z tego: w 17 przypadkach od 58 do 90 dni, w 16 przypadkach od 91 do 150 dni, w ośmiu przypadkach od 151 do 200 dni, w pięciu przypadkach od 201 do 250 dni, w dwóch przypadkach od 251 do 300 dni, w jednym przypadku 365 dni i w jednym 456 dni,
- we wszystkich przypadkach zawiadomiono wnioskodawcę o wszczęciu postępowania oraz poinformowano go, że z przyczyn niezależnych od Urzędu sprawa nie może być załatwiona w terminie przewidzianym w art. 35 § 3 *kpa* i wyznaczono nowy przewidywany termin załatwienia sprawy - wydania decyzji (oszacowano go z reguły na 3 miesiące od daty wpływu kompletnego wniosku).

(akta kontroli str. 167-172, 182)

Kierownik Oddziału do Spraw Cudzoziemców wyjaśniła w sprawie długotrwałego załatwiania spraw związanych z udzielaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę, że w 2017 r. nastąpiła awaria systemu internetowej rezerwacji kolejki do składania wniosków, która spowodowała olbrzymie kolejki cudzoziemców przed budynkiem Urzędu (już od wczesnych godzin rannych lub w godzinach nocnych), awantury i przepychanki wśród cudzoziemców w BOK, tworzenie list kolejkowych itp., a liczba cudzoziemców ustawiających się codziennie w kolejce - przewyższała możliwą do obsłużenia przez pracowników Oddziału liczbę osób. Sytuacja ta wymusiła nowe rozwiązania organizacyjne (wymóg składania wniosków pocztą lub w kancelarii Urzędu, a po zarejestrowaniu i wprowadzeniu wniosku do systemu informatycznego, kierowanie do cudzoziemcy wezwania do zgłoszenia się w wyznaczonym terminie i godzinie do Urzędu w celu złożenia odcisków linii papilarnych i uzupełnienia braków formalnych wniosku, a terminy do złożenia odcisków linii papilarnych wyznaczane były według kolejności wpływu wniosków do Urzędu). W lutym 2019 r. został uruchomiony nowy system internetowej rezerwacji kolejki i cudzoziemcy do 16 marca 2020 r. (ogłoszenie stanu epidemicznego) mogli sami ustalać sobie termin do osobistego złożenia wniosku i oddania odcisków linii papilarnych.

(akta kontroli str. 183)

Szczegółową analizą w zakresie terminowości postępowania objęto 10 spraw o najdłuższym czasie załatwiania (spośród ww. 50 spraw) i stwierdzono, że w jednym z tych przypadków długi termin załatwiania sprawy (239 dni) wynikał z faktu, że cudzoziemiec sam zarezerwował sobie termin w celu oddania odcisków linii papilarnych i uzupełnienia braków formalnych na dzień przypadający po ponad pięciu miesiącach od daty złożenia wniosku (co zostało odnotowane we wniosku).

(akta kontroli str. 185-186)

W pozostałych dziewięciu przypadkach zezwolenia wydano z przekroczeniem terminów określonych w *kpa*, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał również 94 430 decyzji - zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 3 *ustawy o promocji zatrudnienia*), z tego: 23 153 decyzje w 2017 r., 21 833 w 2018 r., 39 023 w 2019 r. i 10 421 w I kwartale 2020 r.

W pięciu przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie wydania zezwolenia (z tego: dwa razy w 2019 r. i trzy razy w I kwartale 2020 r.), natomiast w 787 przypadkach odmówiono wydania zezwolenia (z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 110, 311, 318 i 48).

W okresie objętym kontrolą Wojewoda uchylił łącznie 2 739 zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (z *ustawy o promocji zatrudnienia*), z tego w kolejnych latach odpowiednio: 308, 1 351, 435 i 645, natomiast zmienił łącznie 52 zezwolenia, z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 7, 22, 20 i 3.

(akta kontroli str. 173)

2.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani audytów wewnętrznych w zakresie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i wydawania zezwoleń na pracę.

(akta kontroli str. 100, 137)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło dziewięć skarg w zakresie zatrudniania cudzoziemców, z tego: pięć w 2017 r., trzy w 2019 r. i jedna w I półroczu 2020 r.

Szczegółową kontrolą w zakresie sposobu i terminowości ich rozpatrzenia objęto siedem z nich³⁴. Pięć z nich dotyczyło zbyt długiego (zdaniem skarżących) oczekiwania na załatwienie spraw dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy i pracę cudzoziemców, jedna dot. trudności z rezerwacją kolejki celem złożenia odcisków linii papilarnych dot. wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, a jedna nieudzielenia odpowiedzi skarżącemu na zapytanie w sprawie pozwolenia na pracę cudzoziemca.

Wszystkie skargi zostały przeanalizowane i rozpatrzone w terminach określonych w art. 237 §1 kpa. Dwie z nich uznano za bezzasadne, gdyż wskazane okoliczności nie odpowiadały dokumentacji złożonej w sprawie, o czym poinformowano skarżących. W pozostałych przypadkach udzielono wyjaśnień skarżącym, nie zgodzono się z zarzutami przewlekłego i biurokratycznego załatwiania sprawy, przeproszono za długi termin oczekiwania (lub dyskomfort spowodowany terminem załatwienia sprawy) tłumacząc powyższe m.in. dużą liczbą składanych wniosków i małą liczbą pracowników obsługujących, w przypadku skargi dot. trudności z rezerwacją kolejki celem złożenia odcisków linii papilarnych, wyznaczono cudzoziemcowi dodatkowy termin do ich złożenia, a w przypadku skargi dot. nieudzielenia odpowiedzi wyjaśniono skarżącemu, że nie był on stroną postępowania (był nią wyłącznie cudzoziemiec).

(akta kontroli str. 100-102, 174-175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym z badanych 50 przypadków³⁵ udzielono cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, pomimo że nie spełnił on warunków określonych w art. 127 pkt 2 i 3 *ustawy o cudzoziemcach*.

Miesięczne wynagrodzenie brutto cudzoziemca, wskazane w umowie o pracę wynosiło bowiem 5 000 zł i było niższe niż równowartość 150% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym zawarcie umowy o pracę (tj. w 2017 r.), które wynosiło wówczas 6 407,26 zł (równowartość 150% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2017 r., wynoszącego 4 271,51 zł³⁶), przez co nie był spełniony warunek określony w art. 127 pkt 3 ww. ustawy (stanowiący, że roczne wynagrodzenie brutto cudzoziemca wynikające z miesięcznego lub rocznego wynagrodzenia, wskazane w umowie o pracę nie może być niższe niż równowartość 150% kwoty przeciętnego

³⁴ Dwie pozostałe skargi były już badane w toku poprzednio prowadzonej kontroli w Urzędzie w zakresie przygotowania administracji publicznej do obsługi cudzoziemców (P/18/105).

³⁵ Sprawa nr SO.VI.6151.574.2018.

³⁶ Ogłoszanego 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.) – w tym przypadku w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. (M. P. z 2018 r. poz. 187).

wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym zawarcie umowy o pracę).

Ponadto, z przedłożonej informacji właściwego starosty (Prezydenta Miasta Częstochowy) wynikało, że nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonanie pracy cudzoziemcowi, ale za znacznie niższe wynagrodzenie brutto (3 800 zł), niż faktycznie zaproponowane cudzoziemcowi (5 000 zł), przez co nie był spełniony warunek określony w art. 127 pkt 2 ww. ustawy (stanowiący, że podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie tej pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy).

(akta kontroli str. 201-208)

Odpowiedzialna za wydanie decyzji Kierownik Oddziału w Częstochowie (którego pracownicy prowadzili tą sprawę) wyjaśniła, że wskazane w umowie o pracę wynagrodzenie cudzoziemca wynosiło łącznie 6 500 zł brutto (po przeliczeniu podstawy wynagrodzenia 5 000 zł brutto plus premia uznaniowa do 15% oraz premia motywacyjna do 15%), co znalazło odzwierciedlenie w przedstawionym druku RCA za październik 2018 r. i w ocenie pracownika prowadzącego sprawę wnioskodawca spełnił warunek określony w art. 127 ust. 3 *ustawy o cudzoziemcach*.

Odnosząc się do kwestii informacji starosty dołączonej do akt sprawy, wyjaśniła, że ww. informacja (w której wskazano wynagrodzenie 3 800 zł) była załączona do pierwotnie złożonego przez cudzoziemca (w kwietniu 2018 r.) wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, natomiast w październiku 2018 r. wniósł on o przekwalifikowanie sprawy jako udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w tej samej firmie i na tym samym stanowisku co pierwotnie, a pracownik prowadzący sprawę nie wezwał cudzoziemca do dostarczenia nowej informacji starosty, lecz uznał, że cudzoziemiec spełnił wymóg zawarty w art. 127 ust. 2 ustawy.

(akta kontroli str. 199-200)

NIK nie podziela tych wyjaśnień. W ocenie Izby, oba ww. warunki nie zostały w przedmiotowej sprawie spełnione.

W umowie o pracę zawartej z cudzoziemcem wskazano jedynie kwotę brutto wynagrodzenia za pracę (5 000 zł), natomiast wysokość każdej z premii (uznaniowej i motywacyjnej) określono jako „do 15% wynagrodzenia”. W ocenie NIK, miały więc one charakter nagrody, nagrodę natomiast należy traktować jako szczególne uprawnienie pracodawcy do wyróżnienia pracownika, odrębne w stosunku do wynagrodzenia za pracę określonego w umowie o pracę, a decyzja w tym zakresie (czy przyznać i wypłacić pracownikowi premię oraz w jakiej wysokości) zależała wyłącznie od uznania pracodawcy. Z brzmienia umowy w żaden sposób nie można zatem było wywnioskować, że miesięczne wynagrodzenie cudzoziemca wynosiło 6 500 zł, łączna wysokość przyznanych premii mogła być bowiem w niektórych miesiącach niższa niż 30% wynagrodzenia lub pracodawca mógł ich w ogóle nie przyznać. Należy zauważyć, że przy tak niskim podstawowym umownym wynagrodzeniu brutto, warunek odnośnie minimalnego wynagrodzenia cudzoziemca określony w art. 127 ust. 3 ustawy (w tym przypadku 6 407,26 zł) byłby spełniony przez niego tylko w przypadku, gdyby regularnie – co miesiąc - otrzymywał on premie w łącznej wysokości ponad 28% wynagrodzenia brutto (więc na prawie maksymalnym poziomie). Okoliczność, że w jednym z miesięcy cudzoziemiec ten otrzymał premie w maksymalnej wysokości nie świadczy też o tym, że będzie on regularnie otrzymywał wynagrodzenie w tej wysokości przez cały czas trwania umowy.

Odnosząc się do drugiego z ww. warunków, NIK zauważa, że złożona przez cudzoziemca informacja starosty nie stanowiła potwierdzenia spełnienia

wymaganego warunku ustawowego, że podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie tej pracy nie miał możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy (z uwagi na wskazane w niej znacznie niższe wynagrodzenie niż oferowane cudzoziemcowi), pracownik weryfikujący wniosek winien był więc zwrócić się do strony o uzupełnienie wniosku o właściwą informację starosty. Do wniosku nie załączono natomiast poprzedniego zezwolenia na pracę u tego samego podmiotu, powierzającego mu wykonywanie pracy na tym samym stanowisku, co mogłoby stanowić przesłankę do wyłączenia obowiązku udowodnienia braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy poprzez okazanie informacji starosty (art. 129 pkt 2 ww. ustawy).

2. W dziewięciu z 10 najdłużej prowadzonych spraw spośród objętych kontrolą, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji wydano cudzoziemcom z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 *kpa*, w myśl którego załatwienie sprawy winno nastąpić w terminie miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w terminie do dwóch miesięcy. W jednym z tych przypadków³⁷ cudzoziemiec wniósł ponaglenie (po dziewięciu miesiącach od daty złożenia wniosku).

Z dokumentacji poszczególnych spraw wynikało, że łączny czas załatwiania spraw przez pracowników Urzędu (wyłączając - zgodnie z art. 35 § 5 *kpa* - okresy oczekiwania na uzupełnienie dokumentów przez stronę lub na odpowiedź od innych organów) wynosił:

- w sprawie nr SOVI.6151.1743.2018 – łącznie 332 dni, tj.: od daty złożenia wniosku (10 października 2018 r.) do daty wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych (14 stycznia 2019 r.) upłynęło 96 dni, od daty uzupełnienia braków formalnych (24 stycznia 2019 r.) do daty wysłania zapytań do organów (23 kwietnia 2019 r.) upłynęło 89 dni, od daty uzyskania odpowiedzi od ABW (2 czerwca 2019 r.) do daty kolejnego telefonicznego wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (5 sierpnia 2019 r.) upłynęło 64 dni, od daty uzupełnienia brakujących dokumentów (13 września 2019 r.) do daty kolejnego telefonicznego wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (18 listopada 2019 r.) upłynęło 66 dni, od daty uzupełnienia brakujących dokumentów (23 grudnia 2019 r.) do daty wydania decyzji (9 stycznia 2020 r.) upłynęło 17 dni,
- w sprawie nr SOVI.6151.382.2019 – łącznie 255 dni, tj.: od daty złożenia wniosku (12 lutego 2019 r.) do daty telefonicznego wezwania strony do złożenia odcisków linii papilarnych (11 marca 2019 r.) upłynęło 27 dni, od daty uzupełnienia braków formalnych (5 kwietnia 2019 r.) do daty wysłania zapytań do organów (15 października 2019 r.) upłynęło 193 dni, od daty uzyskania odpowiedzi od ABW (19 listopada 2019 r.) do daty kolejnego telefonicznego wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (18 grudnia 2019 r.) upłynęło 29 dni, od daty uzupełnienia brakujących dokumentów (6 lutego 2020 r.) do daty wydania decyzji (12 lutego 2020 r.) upłynęło 6 dni,
- w sprawie nr SOV.6151.1044.2018 – łącznie 235 dni, tj.: od daty złożenia wniosku oraz pobrania odcisków linii papilarnych (18 kwietnia 2018 r.) do daty wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (22 listopada 2018 r.) upłynęło 218 dni, od daty upływu terminu odpowiedzi od ABW (28 grudnia 2018 r.) do daty wydania decyzji (14 stycznia 2019 r.) upłynęło 17 dni,
- w sprawie nr SOVI.6151.2270.2019 – łącznie 186 dni, tj.: od daty złożenia wniosku (25 września 2019 r.) do daty telefonicznego wezwania strony do

³⁷ Sprawa nr SO.VI.6151.2270.2019.

złożenia odcisków linii papilarnych (17 października 2019 r.) upłynęło 22 dni, od daty uzupełnienia braków formalnych (14 listopada 2019 r.) do daty wysłania zapytań do organów (21 kwietnia 2020 r.) upłynęło 159 dni, od daty uzyskania odpowiedzi od ABW (23 maja 2020 r.) do daty kolejnego telefonicznego wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (28 maja 2020 r.) upłynęło 5 dni,

- w sprawie nr SOVI.6151.574.2018 – łącznie 168 dni, tj.: od daty złożenia wniosku i pobrania odcisków linii papilarnych (13 kwietnia 2018 r.) do daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz wysłania zapytań do organów (3 września 2018 r.) upłynęło 143 dni, od daty uzupełnienia brakujących dokumentów (19 października 2018 r.) do daty wydania decyzji (13 listopada 2018 r.) upłynęło 25 dni,
- w sprawie nr SOII.6151.5582.2017 – łącznie 128 dni, tj.: od daty złożenia wniosku (27 listopada 2017 r.) do daty wezwania strony do osobistego stawiennictwa (22 stycznia 2018 r.) upłynęło 56 dni, od daty uzupełnienia braków formalnych poprzez złożenie odcisków linii papilarnych i dokumentów do wniosku (7 lutego 2018 r.) do daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz wysłania zapytań do organów (2 marca 2018 r.) upłynęło 23 dni, od daty upływu terminu odpowiedzi od ABW (8 kwietnia 2018 r.) do daty kolejnego wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (7 maja 2018 r.) upłynęło 29 dni, od daty uzupełnienia brakujących dokumentów niezbędnych do wydania decyzji (18 maja 2018 r.) do daty wydania decyzji (7 czerwca 2018 r.) upłynęło 20 dni,
- w sprawie nr SOII.6151.5256.2017 – łącznie 109 dni, tj.: od daty złożenia wniosku (20 października 2017 r.) do daty wezwania strony do osobistego stawiennictwa (20 listopada 2017 r.) upłynęło 31 dni, od daty uzupełnienia braków formalnych poprzez złożenie odcisków linii papilarnych (13 grudnia 2017 r.) do daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz wysłania zapytań do organów (10 stycznia 2018 r.) upłynęło 28 dni, od daty upływu terminu odpowiedzi od ABW (17 lutego 2018 r.) do daty kolejnego wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (12 marca 2018 r.) upłynęło 23 dni, od daty uzupełnienia tych dokumentów (13 kwietnia 2018 r.) do daty wydania decyzji (10 maja 2018 r.) upłynęło 27 dni,
- w sprawie nr SOII.6151.5839.2017 – łącznie 94 dni, tj.: od daty złożenia wniosku (13 grudnia 2017 r.) do daty wezwania strony do osobistego stawiennictwa (23 stycznia 2018 r.) upłynęło 41 dni, od daty uzupełnienia braków formalnych poprzez złożenie odcisków linii papilarnych i dokumentów do wniosku (27 lutego 2018 r.) do daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz wysłania zapytań do organów (21 marca 2018 r.) upłynęło 22 dni, od daty upływu terminu odpowiedzi od ABW (26 kwietnia 2018 r.) do daty kolejnego wezwania strony do uzupełnienia brakujących dokumentów (25 maja 2018 r.) upłynęło 29 dni, od daty uzupełnienia brakujących dokumentów (3 lipca 2018 r.) do daty wydania decyzji (5 lipca 2018 r.) upłynęły 2 dni,
- w sprawie nr SOII.6151.3405.2017 - łącznie 70 dni, tj.: od daty złożenia wniosku (22 sierpnia 2017 r.) do daty wezwania strony do osobistego stawiennictwa (6 września 2017 r.) upłynęło 15 dni, od daty uzupełnienia braku formalnego (29 grudnia 2017 r.) do daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz wysłania zapytań do organów (15 stycznia 2018 r.) upłynęło 17 dni, od daty upływu terminu odpowiedzi od ABW (19 lutego 2018 r.) do daty wydania decyzji (29 marca 2018 r.) upłynęło 38 dni.

(akta kontroli str. 183-185, 191, 195-198, 201-230)

Ponadto, brak działań organu pomiędzy kolejnymi czynnościami – trwający w niektórych przypadkach kilka miesięcy - stanowił w ocenie NIK niedopełnienie obowiązków określonych w art. 12 §1 i art. 35 §1 *kpa*, w myśl których organy administracji publicznej powinny działać w sprawie szybko, posługując się możliwe najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia oraz obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Kierownicy Oddziałów prowadzących dane sprawy (odpowiednio Kierownik Oddziału do Spraw Cudzoziemców odnośnie spraw nr: SOII.6151.3405.2017, SOII.6151.5256.2017, SOII.6151.5582.2017 i SOII.6151.5839.2017, Kierownik Oddziału w Częstochowie odnośnie spraw nr: SO.VI.6151.574.2018, SO.VI.6151.1743.2018, SO.VI.6151.382.2019 i SO.VI.6151.2270.2019 i Kierownik Oddziału w Bielsku-Białej odnośnie sprawy nr SOV.6151.1044.2018), wyjaśnili, że przyczynami długotrwałego załatwiania spraw były: nagły i znaczny procentowy wzrost liczby wpływających w ostatnich latach wniosków w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców oraz niewspółmierność liczby wszystkich czynności dokonywanych przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z legalizacją pobytu cudzoziemców do zasobów kadrowych (jak dodała Kierownik Oddziału w Częstochowie, *biorąc pod uwagę obecny stan zatrudnienia, nie jest możliwe terminowe załatwienie wzrastającej liczby składanych wniosków*).

Kierownicy poinformowali też, że Wojewoda zwrócił się w grudniu 2019 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przydział dodatkowych etatów do zadań związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców, w lutym 2020 r. przyznano Wojewodzie 13 dodatkowych etatów przeznaczonych na ten cel (sześć w Katowicach, cztery w Bielsku-Białej i trzy w Częstochowie), lecz z uwagi na ogłoszony stan epidemii środki na te etaty i nabory zostały czasowo wstrzymane i wznowione dopiero we wrześniu 2020 r.

(akta kontroli str. 186, 190-191, 194-195)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd współpracował z innymi organami, instytucjami i organizacjami mającymi wpływ na udział cudzoziemców w lokalnym rynku pracy, jednakże współpraca ta ograniczała się głównie do realizacji obowiązków określonych w przepisach *ustawy o cudzoziemcach*, a działania w zakresie tworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy miały charakter ograniczony. W Urzędzie zapewniono informacje dotyczące wymogów uzyskania przez cudzoziemców poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę, w tym wymagającą wysokich kwalifikacji, poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej, w broszurach informacyjnych oraz udostępnienie infolinii telefonicznej w językach obcych, utworzono również punkt informacyjno-doradczy uwzględniający m.in. doradztwo zawodowe dla cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. Z wyjątkiem jednego przypadku, prawidłowo były udzielane zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, negatywnie należy jednak ocenić terminowość udzielania tych zezwoleń, gdyż w niektórych przypadkach znacznie przekroczono terminy załatwiania spraw określone w *kpa*. Zasoby kadrowe Urzędu, z uwagi na rosnącą liczbę wpływających w ostatnich latach wniosków w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców, były niewystarczające, co utrudniało terminową realizację zadań.

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Zaktualizowanie zarządzenia Wojewody w sprawie ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców - w zakresie wykazu zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty.
 2. Objęcie nadzorem i kontrolą – w oparciu o art. 10 *ustawy o promocji zatrudnienia* – również innych niż urzędy pracy podmiotów, realizujących na terenie województwa zadania z zakresu rynku pracy.
 3. Podjęcie działań organizacyjnych i funkcjonalnych, mających na celu zapewnienie załatwiania spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na pobyt czasowy z prawem do wykonywania pracy na terytorium RP w postępowaniach administracyjnych bez zbędnej zwłoki i w terminach określonych w *kpa*.

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 Katowicach. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Katowice, dnia 8 października 2020 r.

Kontroler
Tomasz Raszka
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....
Dyrektor Piotr Miklis

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- 1) zastąpienie użytego trzykrotnie na str. 4 (w wierszach: 11, 15 i 19) wyrazu: „Zatrudniania” wyrazem: „Zatrudnienia”;
- 2) zastąpienie użytego na str. 6 (w wierszu 8) sformułowania: „art. 90 ust. 10 pkt 2” zapisem: „art. 88z”.

11 styczeń 2021 r. Dyrektor P.Miklis