



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.01.2018

Zbigniew RAU
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/105 – Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź, zwany dalej „Urzędem”, „ŁUW” lub „organem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Rau Wojewoda Łódzki od dnia 9 grudnia 2015 r. W okresie od 29 listopada 2007 r. do 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Łódzkim była Jolanta Chelmińska.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność organizacji, poziomu zasobów i polityki informacyjnej urzędów administracji publicznej oraz ich współpracy z innymi instytucjami w zakresie obsługi cudzoziemców. 2. Wpływ obowiązujących przepisów prawa oraz procedur wewnętrznych na obsługę cudzoziemców, oraz na poziom zadowolenia cudzoziemców z tej obsługi. 3. Prawdopodobieństwo realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2014 r. do dnia zakończenia kontroli w 2018 r. (7 grudnia 2018 r.).
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 Łodzi
Kontrolerzy	- Maciej Kończalik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/147/2018 z dnia 2 października 2018 r., - Katarzyna Marciniak, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/148/2018 z dnia 2 października 2018 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w zakresie zwiększenia liczby pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (zwanego dalej „Wydziałem” lub „WSOiC”) doprowadziły do jej wzrostu z 25 według stanu na 31 grudnia 2014 r. do 57 w dniu 30 września 2018 r., w tym wzrostu liczby pracowników bezpośrednio zajmujących się obsługą cudzoziemców z 8 do 25.

W związku z znaczącą wymianą kadr, 80% stanu kadrowego Wydziału stanowili pracownicy o krótkim stażu pracy. Uwzględniając powyższy fakt oraz z uwagi na to, że ok. 20% skontrolowanych postępowań było prowadzonych w sposób przewlekły, w ocenie NIK zasoby kadrowe WSOiC nie zapewniały terminowej realizacji zadań związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców.

Pozytywnie należy ocenić działania organizacyjne podejmowane w celu usprawnienia pracy związane z wprowadzeniem możliwości przeprowadzania postępowań w sprawie udzielenia cudzoziemcom zezwoleń na pracę przez Oddział Paszportowy oraz punkty paszportowe, a także możliwości składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w ww. punktach.

W badanym okresie wzrosła znacząco liczba wydanych rozstrzygnięć dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „RP”), tj. z 2917 w 2014 r. do 6.790 w 2017 r. i 8.646 według stanu na 30 września 2018 r. Nadal jednak, występowały zaległości w ich załatwianiu, co oznacza, że pomimo podejmowanych wysiłków nie osiągnięto jeszcze zamierzonych efektów.

Stosowany w Urzędzie sposób komunikowania się z cudzoziemcami także poprzez stronę internetową Wydziału oraz infolinię telefoniczną ułatwiał załatwienie spraw interesantom. W 2018 r. obsługa cudzoziemców została przeniesiona do przystosowanej do tego sali zaopatrzonej w niezbędny sprzęt techniczny. W efekcie Urząd dysponował odpowiednią bazą lokalową do obsługi cudzoziemców.

Organizując nabory na nieobsadzone stanowiska urzędnicze pominięto zupełnie wymóg znajomości języka ukraińskiego, który w ocenie NIK, mógł w znacznej mierze ułatwić kontakt z cudzoziemcami tej narodowości.

Analiza 27 spraw dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców wykazała, że Urząd prowadził w okresie 2016 – 2018 cztery z 12 badanych postępowań (30%) w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „RP”) oraz jedno z 10 objętych badaniem postępowań dotyczących wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca (10%) w sposób przewlekły, naruszając tym samym, wyrażoną w art. 12 oraz art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego³ (zwanego dalej „Kpa”) zasadę szybkości postępowania.

Decyzje w objętych szczegółowym badaniem postępowaniach wydawano w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy potwierdzający wypełnienie przez wnioskodawców ustawowych przesłanek otrzymania i wymiany ww. dokumentów.

Realizowano wynikający z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁴, zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach” obowiązek informowania stron o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach, a fakt ten dokumentowano w aktach postępowań.

Zgodnie z art. 109 ustawy o cudzoziemcach, występowano do uprawnionych organów o informacje, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowi

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, ze zm.

zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wydane rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców były bezzwłocznie rejestrowane.

Wojewoda realizując obowiązek wynikający z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵ (dalej „ustawy o promocji zatrudnienia”) ustalał w rozporządzeniach kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców⁶, określając m.in. przypadki, w których ww. zezwolenia mogły być wydane na okres krótszy niż wskazany we wnioskach cudzoziemców.

Rzetelnie i terminowo realizowano obowiązki sprawozdawcze dotyczące wydawanych zezwoleń na pracę cudzoziemców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Adekwatność organizacji, poziomu zasobów i polityki informacyjnej urzędów administracji publicznej oraz ich współpracy z innymi instytucjami w zakresie obsługi cudzoziemców.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie zadania związane z obsługą cudzoziemców przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (zwanego dalej „Wydziałem” lub „WSOiC”). Do zadań Oddziału Cudzoziemców należało prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP, w sprawach wpisania zaproszeń do ewidencji zaproszeń oraz do 9 stycznia 2017 r. prowadzenie postępowań w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemców na terytorium RP. Od dnia 9 stycznia 2017 r. prowadzenie postępowań w sprawach zezwoleń na pracę zostało przypisane Oddziałowi Paszportowemu. Mogło być ono prowadzone również w punktach paszportowych w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach, w których ponadto przyjmowano wnioski o wpis zaproszenia do ewidencji zaproszeń, legalizacji pobytu obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin, przyjmowania dokumentów dotyczących legalizacji pobytu obywateli państw trzecich z wyłączeniem wniosków.

W dniu 1 listopada 2018 r. dokonano zmian organizacyjnych polegających na utworzeniu:

- Oddziału Cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu i pracy zajmującego się prowadzeniem postępowań w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, w tym również w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą,
- Oddziału Cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu do którego zadań należy m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców z uwagi na kształcenie się, łączenie rodzin lub inne okoliczności wymienione w ustawie o cudzoziemcach, z wyjątkiem pracy i prowadzenia

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

⁶ W okresie objętym kontrolą kryteria te ustalono w rozporządzeniach Wojewody Łódzkiego: Nr 2/2013 z dnia 22 października 2013 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2013 r. 4594), Nr 2/2014 z dnia 4 lipca 2014 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2014 r. poz. 2632), Nr 4/2015 z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2015 r. poz. 4151) oraz Nr 1/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2017 r. poz. 397).

⁷ 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.

działalności gospodarczej, prowadzenie ewidencji zaproszeń, wydawania tymczasowego dokumentu podróży oraz polskiego dokumentu tożsamości.

Obowiązujący w Urzędzie regulamin organizacyjny był aktualny, a zadania związane ze sprawami dotyczącymi cudzoziemców, wynikające z ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia zostały właściwie przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym Urzędu.

(akta kontroli str.5-7)

W zakresach obowiązków pracowników WSOiC zadania związane ze sprawami dotyczącymi cudzoziemców ujęto w sposób szczegółowy, wynikający z zakresu ustawy o cudzoziemcach i ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str.8-48)

1.2. Urząd w okresie objętym kontrolą nie sporządzał opracowań, analiz, prognoz (do użytku wewnętrznego) oraz materiałów informacyjnych (rozpowszechnianych na zewnątrz) dotyczących sytuacji migracyjnej w województwie łódzkim.

W planie finansowym Urzędu na 2018 r. zaplanowano wydatki w wysokości 42,12 tys. zł, m.in. na materiały informacyjne dla WSOiC, których do dnia 15 października 2018 r. nie zrealizowano.

(akta kontroli str.140)

1.3. Na parterze budynku WSOiC znajdowało się pomieszczenie zwane Salą Obsługi Cudzoziemców. W pomieszczeniu tym były wydzielone stanowiska obsługi, w których przyjmowane były wnioski dotyczące m.in. wydawania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, kart pobytu, polskich dokumentów tożsamości, polskich dokumentów podróży dla cudzoziemców, a także stanowiska w których wydaje się ww. dokumenty, biuro podawcze oraz stanowisko przeznaczone dla straży granicznej. Obsługą w zakresie przyjmowania wniosków o udzielenie zezwoleń na pracę jak również wydawania tych zezwoleń zajmował się Oddział Paszportowy znajdujący się na pierwszym piętrze budynku WSOiC.

Od dnia 31 sierpnia 2018 r. istniała możliwość składania wniosków o udzielenie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w Oddziałach Paszportowych Urzędu.

Obsługa cudzoziemców odbywa się w poniedziałki, czwartki i piątki od godziny 8.30 do godziny 14.30, natomiast we wtorki od godziny 10.00 do godziny 17.00.

(akta kontroli str.141-143)

Dyrektor WSOiC wyjaśniając przyczyny nieobsługiwania cudzoziemców w środy podała, że z uwagi na wzrost liczby wniosków, liczby wydanych decyzji i kart pobytu, w każdą środę cudzoziemcy uzupełniają braki formalne wniosków oraz odbierają karty pobytu.

(akta kontroli str.144-154)

Klimatyzowana poczekalnia w Sali Obsługi Cudzoziemców wyposażona była w stoliki oraz miejsca siedzące i była przystosowana do liczby obsługiwanych klientów. Stanowiska obsługi były wyposażone w sprzęt techniczny (m.in. w czytniki linii papilarnych, skanery, dodatkowe monitory dla klienta) oraz zapewniały właściwe warunki do obsługi petenta (zachowanie poufności obsługiwanego).

Istniała możliwość wcześniejszej internetowej rezerwacji wizyty osób chcących złożyć wnioski o legalizację pobytu cudzoziemców na terytorium RP, zaproszeń i zezwoleń na pracę na stronie: rezerwacje.lodzkie.eu.

W Urzędzie nie było systemu zarządzania ruchem kolejkowym (tzw. wydawanie numerków kolejkowych), choć rozważa się możliwość jego wprowadzenia.

(akta kontroli str.141-153)

1.4. Liczba pracowników WSOiC w poszczególnych latach objętych kontrolą wzrastała i wynosiła (według stanu na dzień 31 grudnia):

- w 2014 r. – 22 pracowników (w tym 8 merytorycznych⁸),

⁸ Zajmujących się obsługą cudzoziemców. Pozostali pracownicy zajmują się m.in. sprawami związanymi z nadawaniem obywatelstwa, wydawaniem dowodów osobistych, paszportów, repatriacją.

- w 2015 r. – 28 pracowników (w tym 9 merytorycznych),
- w 2016 r. – 33 pracowników (w tym 10 merytorycznych),
- w 2017 r. – 40 pracowników (w tym 12 merytorycznych).

Według stanu na dzień 30 września 2018 r. liczba pracowników WSOiC wynosiła 57 osób (w tym 25 pracowników merytorycznych).

Wzrastała również w analogicznym okresie liczba wydanych rozstrzygnięć w sprawach dotyczących cudzoziemców z 2.917 w 2014 r., poprzez 4.146 w 2015 r., 4.876 w 2016 r., 6.790 w 2017 r. do 8.646 w 2018 r. (według stanu na 30 września). Liczba rozstrzygnięć przypadających na jednego merytorycznego pracownika wynosiła w poszczególnych latach: 2014 r. – 365, 2015 r. – 461, 2016 r. – 488, 2017 r. – 566, w 2018 r. (do 30 września) – 346.

W kontrolowanym okresie ogłoszono 102 nabory na 124 stanowiska w służbie cywilnej w WSOiC, w wyniku których zatrudniono 99 osób, 6 kandydatów zrezygnowało z zatrudnienia, wyniki 3 naborów zostały anulowane, a w rezultacie siedmiu naborów nie wyłoniono osób spełniających konkursowe wymogi.

Największy nabór do WSOiC przeprowadzono w 2018 r. przyjmując łącznie 20 członków korpusu służby cywilnej (w tym 15 do Oddziału Cudzoziemców, do realizacji spraw z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców, a 5 do Oddziału Paszportowego, do realizacji spraw z zakresu legalizacji zatrudnienia cudzoziemców).

Nabory te były związane przede wszystkim z uzupełnianiem braków kadrowych związanych z wysoką fluktuacją kadr WSOiC w okresie objętym kontrolą.

Według Zastępcy Dyrektora Biura Kadr Płac i Budżetu ŁUW, z uwagi na konieczność przeprowadzenia procedury naboru do korpusu służby cywilnej można przyjąć, iż średnia długość występowania wakatów na wolnych stanowiskach wynosiła 1,5 miesiąca.

W badanym okresie z WSOiC odeszły 83 osoby, w tym 13 zostało przeniesionych w ramach Urzędu do innych wydziałów, natomiast zatrudnionych zostało 124 osoby, w tym 2 dyrektorów. Spośród nowozatrudnionych, 15 osób zostało przeniesionych do WSOiC z innych komórek organizacyjnych Urzędu, natomiast 1 osoba z Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

(akta kontroli str.445-454)

Wydział zgłaszał do planów zatrudnienia na lata 2014-2018 propozycje zwiększenia stanu zatrudnienia odpowiednio o 3, 11, 16, 19 i 49 osób, motywując je wzrostem liczby składanych wniosków dotyczących legalizacji pobytu oraz zatrudnienia cudzoziemców.

Zwiększenia planowanego zatrudnienia dokonano w 2018 r. uwzględniając jego wzrost o 20 pracowników prowadzących sprawy cudzoziemców.

W pozostałych przypadkach nie zwiększano planowanego zatrudnienia w WSOiC z uwagi na brak środków finansowych na przeprowadzenie zmian organizacyjnych w Wydziale, pomimo podejmowanych przez Wojewodę działań zmierzających do ich otrzymania (patrz rozdz. 1.5).

(akta kontroli str.445-548)

Dyrektor WSOiC oświadczyła, że sprawna i terminowa obsługa cudzoziemców w zakresie legalizacji ich pobytu na terytorium RP wymagałaby zwiększenia stanu zatrudnienia o 100%, natomiast w zakresie legalizacji pracy cudzoziemców o 500%. Powyższe wskazania, według Dyrektora Wydziału oparte były na analizie liczby wykonywanych czynności przez pracowników obsługujących cudzoziemców, konieczności zachowania należytej staranności oraz dynamice wzrostu liczby nowych klientów.

(akta kontroli str.144-154)

W Urzędzie zostały opracowane opisy stanowisk pracy i zakresy obowiązków pracowników zajmujących się obsługą cudzoziemców i były one aktualizowane.

Między innymi w związku z zaleceniami audytora wewnętrznego ograniczono możliwość zastępowania poszczególnych pracowników Oddziału Cudzoziemców tylko do stanowisk pracy w ramach tego Oddziału, eliminując tym samym obowiązek zastępowalności na innych stanowiskach w Wydziale, zweryfikowano stanowiska pracy pod kątem zajmowanych stanowisk i realizowanych zadań oraz dokonano ich korekty.

(akta kontroli str.8-139, 694-844)

Kwalifikacje pracowników Urzędu zajmujących się obsługą cudzoziemców odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁹. Na podstawie analizy próby 21 pracowników WSOiC, którym powierzono realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców (37% pracowników zatrudnionych według stanu na dzień 30 września 2018 r.) ustalono, że wszyscy oni dysponowali znajomością języka angielskiego, a dodatkowo 5 znajomością języka niemieckiego, 3 znajomością języka rosyjskiego i 1 języka ukraińskiego.

(akta kontroli str.847-849)

Według Dyrektora WSOiC w Wydziale łącznie osiem osób wykorzystuje znajomość języka rosyjskiego, 1 osoba języka ukraińskiego. Znajomość języka rosyjskiego jest wykorzystywana głównie w kontaktach z klientami oddziału spraw obywatelskich (repatrianci), sporadycznie klientami oddziału cudzoziemców, którzy preferują język angielski. Pragnę jednak nadmienić, iż dla pracowników wykonujących zadania w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców zaplanowano na 2019 r. szkolenia, w tym język rosyjski, angielski oraz migowy (postępowanie o zamówienie publiczne w toku).

(akta kontroli str.144-154)

Objęci analizą pracownicy Oddziału Cudzoziemców brali udział w szkoleniach dotyczących m.in. obsługi systemu teleinformatycznego POBYT V.2 dla pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz urzędów wojewódzkich (2 osoby), rozpoznawania autentyczności dokumentów (7 osób), bezpieczeństwo i ochrona danych systemu informatycznego Schengen i danych wizowego systemu informacyjnego wykorzystywanych przez krajowy system informatyczny (4 osoby), pracy w systemie POBYT i ochrony danych osobowych dla pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz urzędów wojewódzkich (3 osoby), zmian w procedurze administracyjnej (10 osób).

Pracownicy Wydziału nie uczestniczyli w wyjazdach i wizytach studyjnych do innych państw.

(akta kontroli str.847-849)

NIK zauważa, że system szkolenia pracowników Oddziału powinien być bardziej intensywny z uwagi na niewielki staż pracy i wysoką fluktuację kadr.

Analiza 11 naborów na 13 stanowisk w WSOiC, w tym na dwóch inspektorów do spraw zezwoleń na pracę, inspektora do spraw obsługi administracyjnej oraz inspektora do spraw legalizacji pobytu cudzoziemców, a także dziewięciu starszych specjalistów do spraw legalizacji pobytu cudzoziemców wykazała, że wśród wymagań niezbędnych do pracy na stanowiskach starszych specjalistów oraz inspektora do spraw legalizacji pobytu wymieniono znajomość języka angielskiego na poziomie komunikatywnym. Wśród dokumentów niezbędnych do udziału w naborze wymieniono oświadczenie o znajomości języka angielskiego w ww. stopniu lub dokument potwierdzający znajomość języka.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 807.

(akta kontroli str. 850 - 880)

Według Dyrektora Wydziału wykazanie, jako niezbędnych wymagań do pracy na ww. stanowiskach znajomości języka rosyjskiego lub ukraińskiego, ewentualnie jako umiejętności preferowanych przy wyborze kandydatów *znacznie zawęziłoby krąg osób mogących wziąć udział w naborze i mogłoby doprowadzić do niewyłonienia kandydata. Powyższe z kolei miałyby fatalne skutki w postaci piętrzenia zaległości w legalizacji pobytu i pracy.*

Ponadto wskazała, na wymóg znajomości języka angielskiego stawiany kandydatom do pracy w Wydziale w związku z tym, iż posługuje się nim większość cudzoziemców, w tym również obywatele Ukrainy.

(akta kontroli str.144-154)

W 2017 r. Urząd zatrudnił na podstawie 35 umów cywilnoprawnych pracowników WSOiC. Zadania realizowane przez te osoby polegały na przygotowaniu, przeprowadzeniu i obsłudze Dni Otwartych dedykowanych cudzoziemcom z obszaru państw trzecich realizowanych w ramach projektu współfinansowanego z Programu Krajowego Fundusze Azylu, Migracji i Integracji i nie pokrywały się z zakresem zadań objętych treścią ich stosunku pracy. Zadania te realizowano w dni ustawowo wolne od pracy.

(akta kontroli str.1453-1463)

1.5. W latach 2014-2017 zaplanowane i zrealizowane wydatki na wynagrodzenia i pochodne pracowników WSOiC wyniosły odpowiednio 3.676,3 tys. zł w 2014 r., 3.701 tys. zł w 2015 r., 4.112 tys. zł w 2016 r. oraz 4.364,4 tys. zł w 2017 r. Z zaplanowanych na 2018 r. wydatków na wynagrodzenia w kwocie 4.965,5 tys. zł do 30 września 2018 r. zrealizowano 3.724,1 tys. zł.

W analogicznym okresie z zaplanowanych wydatków inwestycyjnych w łącznej kwocie 1.076,5 tys. zł zrealizowano wydatki w wysokości 1.029,3 tys. zł. Zostały one poniesione na prace remontowo-budowlane przeprowadzone w budynku WSOiC (617,1 tys. zł), wykonanie sieci komputerowej i dedykowanej instalacji elektrycznej w ww. budynku (412,2 tys. zł). W związku z brakiem ofert w postępowaniu przetargowym nie zrealizowano wydatków inwestycyjnych w kwocie 47,2 tys. zł związanych z przebudową pomieszczeń na trzecim piętrze budynku WSOiC. Zrealizowane inwestycje wpłynęły na poprawę warunków pracy pracowników Wydziału oraz sprawniejszą obsługę cudzoziemców.

Planowane i zrealizowane wydatki na zakupy inwestycyjne w okresie objętym kontrolą wyniosły 186,3 tys. zł, natomiast z zaplanowanych wydatków na usługi obce w kwocie 285,9 tys. zł, zrealizowano 249 tys. zł. Największe wydatki w tym zakresie dotyczyły: serwisu eksploatacyjnego systemu ewidencji ludności, kosztu serwisu sprzętu teleinformatycznego związanego z obsługą Centralnego Węzła Teleinformatycznego, kosztów korzystania z ogólnopolskiego systemu transmisji danych oraz dostępu do publicznej sieci telefonicznej PSTN, usług poligraficznych związanych z drukowaniem wniosków paszportowych i wniosków dla cudzoziemców.

(akta kontroli str.881-885)

Wojewoda Łódzki w okresie objętym kontrolą występował na podstawie art. 154 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ z trzema wnioskami do Rady Ministrów o rozważenia możliwości uruchomienia z rezerwy celowej¹¹ środków finansowych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla utworzenia dodatkowych stanowisk pracy w Oddziale Cudzoziemców (20 w 2015 r. i 2017 r. oraz 8 w 2016 r.). Wnioski te uzasadniał radykalnym zwiększeniem zakresu zadań realizowanych przez Oddział Cudzoziemców w związku z wejściem w życie z dniem

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

¹¹ Zaplanowanej na zmiany organizacyjne i nowe zadania oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA.

1 maja 2014 r. nowych przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹². Ponadto Wojewoda wskazywał na znaczne zwiększenie się liczby wniosków składanych przez obywateli Ukrainy, w szczególności zezwoleń na pracę.

W 2015 r. i 2016 r. Rada Ministrów dokonując podziału rezerwy celowej na zwiększenia wynagrodzeń wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych nie uwzględniła wniosków Wojewody Łódzkiego, uzasadniając to koniecznością zapewnienia realizacji priorytetowych zadań państwa oraz koniecznością racjonalnego wydatkowania środków budżetowych.

(akta kontroli str.581-667)

Środki na zatrudnienie w 2018 r. członków korpusu służby cywilnej, w tym 5 do realizacji spraw z zakresu legalizacji zatrudnienia cudzoziemców oraz 15 do realizacji spraw z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców ujęto w zaakceptowanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. w części 85/10 – województwo łódzkie.

(akta kontroli str.886-887)

Nabory na ww. stanowiska przeprowadzono w okresie od stycznia do maja 2018 r.

(akta kontroli str.450-453)

Według Dyrektora WSOiC od maja 2014 r. do września 2018 r. nie odstąpiono od realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców. Niemniej jednak, dynamika wzrostu liczby nowych klientów oraz spraw dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, nieadekwatna liczba etatów do liczby spraw w toku oraz wysoka fluktuacja kadr spowodowały znaczne wydłużenie terminu prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców.

(akta kontroli str.549-560)

1.6. W siedzibie WSOiC zamieszczane były informacje ułatwiające cudzoziemcom załatwianie spraw urzędowych. Tablice informacyjne wskazywały miejsca realizacji poszczególnych rodzajów spraw. Umieszczone na drzwiach wejściowych informacje m.in. wskazywały godziny pracy sali obsługi cudzoziemców, informowały o możliwości internetowej rejestracji wizyt osób chcących złożyć wnioski o legalizację pobytu cudzoziemców na terytorium RP, a także wskazywały na możliwość składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium RP w punktach paszportowych w Sieradzu i w Skierniewicach. Ponadto w WSOiC znajdowały się dwa infokioski oraz ogólnodostępny komputer z dostępem do strony internetowej Wydziału.

(akta kontroli str.141-143)

W Urzędzie uruchomiona została całodobowa infolinia, pod którą można uzyskać informacje w zakresie m.in. zatrudnienia cudzoziemca oraz legalizacji jego pobytu na terytorium RP oraz zaproszenia cudzoziemca. Na stronie internetowej WSOiC zamieszczane były informacje dla klientów załatwiających sprawy, m.in. formularze wniosków oraz zasady ich wypełniania, opisy dokumentów niezbędnych do załatwienia poszczególnych spraw opisy sposobu i miejsca ich składania oraz odbioru wnioskowanych dokumentów, a także wysokości ponoszonych opłat. Na tej stronie Wydziału znajdowała się również informacja o pełnionych dyżurach telefonicznych w Oddziale Cudzoziemców oraz komunikaty m.in. o możliwości składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w Punktach Paszportowych. Istniała ponadto możliwość elektronicznej rezerwacji wizyt w Oddziale Cudzoziemców. Strona internetowa była prowadzona w języku polskim z

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 900, ze zm.

możliwością jej przetłumaczenia na języki obce za pomocą tłumacza Google. Przewidziano także wersję strony dla słabowidzących. Wdrożona została również aplikacja „Stan sprawy”. Za jej pośrednictwem klient Urzędu może otrzymać mailową informację zawierającą dane dotyczące m.in. złożonego wniosku, wezwania do uzupełnienia jego braków, wydanej decyzji, gotowej do odbioru karty pobytu, ewentualnego przekazania sprawy według właściwości.

(akta kontroli str.549-560)

Urząd nie wydawał własnych broszur informacyjnych na temat spraw załatwianych przez cudzoziemców. Udostępniał natomiast broszury informacyjne m.in. z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: „MRPiPS”) wydawane w różnych językach obcych, a także z organizacji pozarządowych (np. z Helsińskiej Fundacja Praw Człowieka) dotyczące zasad legalizacji i pracy.

Według wyjaśnień Dyrektora WSOiC dotyczących wprowadzonych w ŁUW ułatwień w kontakcie z cudzoziemcami w 2018 r. *uruchomiono punkty obsługi klienta w sprawach cudzoziemców w Sieradzu i Skierniewicach (kompleksowa obsługa), w Piotrkowie Trybunalskim (w sprawach zezwoleń na pracę, a od dnia 1 grudnia 2018 r. również w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców). W Piotrkowie Trybunalskim dzięki staraniom kierownictwa Urzędu od 1 grudnia 2018 r. usługi w zakresie legalizacji pobytu i pracy świadczone będą w nowej, wyremontowanej siedzibie przy ul. Szkolnej 28. Na etapie planów są:*

- *modernizacja elektronicznej rezerwacji wizyt,*
- *oddanie do użytku klientów wydziałowego generatora wniosków (...),*
- *instalacja kolejkomatu w Sali obsługi cudzoziemców w Łodzi,*
- *instalacja infokiosków w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu, Skierniewicach,*
- *organizacja kolejnych Dni Otwartych dla cudzoziemców i pracodawców w 2019 r.*
- *modernizacja powierzchni biurowej Wydziału (...) w części obsługi cudzoziemców z obszaru państw trzecich,*
- *modernizacja Punktów Obsługi Klienta w Skierniewicach i Sieradzu (w części obsługi cudzoziemców),*
- *zakup wyposażenia WSOiC oraz Punktach Obsługi Klientów (dla obsługujących zadania z zakresu legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców).*

(akta kontroli str.549-560)

1.7. Urząd współpracował z Komendantem Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w Warszawie w zakresie dotyczącym cudzoziemców. W grudniu 2017 r. ustalono zasady funkcjonowania w ŁUW oficera łącznikowego Straży Granicznej, natomiast w dniu 6 lipca 2018 r. zawarto porozumienie, zgodnie z którym funkcjonariusze Straży Granicznej mieli wykonywać czynności służbowe polegające na weryfikacji autentyczności dokumentów przedstawionych przez cudzoziemców w związku z prowadzonymi przez Wojewodę Łódzkiego postępowaniami w sprawie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt na terytorium RP, a także wykonywać czynności wobec cudzoziemców zatrzymanych w siedzibie Urzędu lub wobec których zachodzić miały przesłanki do wyjaśnienia ich statusu pobytowego na terytorium RP.

(akta kontroli str.888-892)

1.8. Urząd w kontrolowanym okresie uczestniczył w trzech projektach na rzecz cudzoziemców. Projekty te były współfinansowane z FAMI oraz budżetu państwa, a ich realizacja wpłynęła na poprawę warunków obsługi cudzoziemców.

Celem projektu „Łódzkie bez barier dla cudzoziemców”, którego okres realizacji wyznaczono na okres realizowanego od 2 maja 2017 r. do 31 marca 2019 r. (łącznie kwota poniesionych do 31 października 2018 r. wydatków 1 179,7 tys. zł, w tym z budżetu państwa 294,9 tys. zł), było zwiększenie dostępności instytucjonalnej, upowszechnianie usług związanych z legalną migracją cudzoziemców państw

trzecich. Projekt miał obejmować modernizację budynku WSOiC w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej 103; zakup wyposażenia dla Wydziału, zakup info kiosków, działania informacyjne i promocyjne skierowane do cudzoziemców z państw trzecich. Projekt został zakwalifikowany do realizacji w wysokości 1.948,7 tys. zł. Wnioskowane przez Wojewodę Łódzkiego wsparcie ze środków FAMI miało wynieść 1 461,5 tys. zł, poziom dofinansowania – 75%. Do dnia 31 października 2018 r. w ramach projektu m.in. przebudowano i wyremontowano Salę Obsługi Cudzoziemców, a także wyposażono ją w niezbędne meble i urządzenia, wybudowano zaplecze socjalne, kąpiel dla rodziców z dziećmi, wykonano oznakowania graficzne obsługi cudzoziemców w trzech językach: polskim, angielskim i ukraińskim, zakupiono sprzęt informatyczny, wyposażono punkt informacyjny w zestaw komputerowy z interaktywnym monitorem, a także zakupiono i zainstalowano dwa infokioski. Łączny koszt poniesionych wydatków wyniósł 1.179,7 tys. zł, w tym z budżetu państwa 294,9 tys. zł.

Z kolei projekt „Łódzkie bliżej cudzoziemca”, miał mieć na celu upowszechnianie instrumentów legalizacji pobytu i pracy dla cudzoziemców z obszaru państw trzecich. Został on zakwalifikowany do realizacji w wysokości 1.151,5 tys. zł. Wnioskowane przez Wojewodę Łódzkiego wsparcie ze środków FAMI miało wynieść 863,6 tys. zł, a poziom dofinansowania 75%. Realizację projektu zaplanowano na okres od dnia 1 lutego 2018 r. do dnia 31 stycznia 2020 r. Do dnia zakończenia kontroli wyposażono i zmodernizowano w ramach projektu punkty zamiejscowe WSOiC w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach, a łączna kwota poniesionych wydatków wyniosła 214,4 tys. zł, w tym z budżetu państwa 53,6 tys. zł.

Natomiast celem projektu „Administracja dla cudzoziemca – szybciej i sprawniej” miało być upowszechnienie i podwyższenie jakości usług świadczonych na rzecz cudzoziemców z obszaru państw trzecich. Został on zakwalifikowany do realizacji w wysokości 1 332,8 tys. zł, a wnioskowane przez Wojewodę Łódzkiego wsparcie ze środków FAMI miało wynieść 999,6 tys. zł. Realizację projektu zaplanowano na okres od dnia 1 listopada 2017 r. do dnia 30 września 2020 r. Łączna kwota poniesionych wydatków do dnia zakończenia kontroli wyniosła 236 tys. zł, w tym z budżetu państwa 59 tys. zł. W ramach tej kwoty przeprowadzono szkolenia wewnętrzne dla pracowników WSOiC w zakresie kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o cudzoziemcach, ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeń wykonawczych do tych aktów prawnych. Ponadto zorganizowano tzw. Dni Otwarte, dedykowane 5 grupom cudzoziemców, zakupiono oprogramowanie i wdrożono generator wniosków, zakupiono meble i komputery na wyposażenie powstającego call center dla cudzoziemców państw trzecich. Ponadto w ramach trwających projektów zaplanowano modernizację elektronicznej rezerwacji wizyt, zakup kolejkomatu dla obsługi cudzoziemców oraz zakup aplikacji: „Informacja o stanie sprawy”.

(akta kontroli str.893-903)

1.9. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło 10 skarg dotyczących pracy Wydziału. Cztery skargi złożone w sprawach niebędących przedmiotem toczącego się postępowania, były podstawą do wszczęcia odrębnego postępowania skargowego i zostały rozpatrzone przez Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli ŁUW, natomiast sześć skarg złożonych przez strony toczącego się postępowania zostały rozpatrzone przez WSOiC w toku tego postępowania. Skargi te dotyczyły: *nienależytego wykonania zadań, nadużycia władzy i nieprawidłowej procedury, trudności w uzyskaniu informacji, niskiego poziomu obsługi, lekceważenia interesanta i niezataświienia sprawy, złej organizacji pracy Wydziału, nieczynnego w środy stanowiska obsługi, braku reakcji na wysłanego e-maila w ciągu 8 – godzin, braku identyfikatorów u pracowników Urzędu, niewłaściwego zachowania i wyglądu*

urzędnika, lekceważącego i poniżającego traktowania interesanta oraz bezpodstawnej odmowy przyjmowania pism.

Skargi zostały rozpatrzone w terminie od 5 dni do 29 dni. Jedna ze skarg rozpatrywanych przez Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli ŁUW w 2016 r. została uznana za uzasadnioną (dotycząca złej organizacji pracy w Wydziale), a skarżący został poinformowany o wdrażaniu nowych rozwiązań, a także przyszłych inwestycji, które miały usprawnić obsługę cudzoziemców. W przypadku trzech skarg rozpatrywanych w toku toczących się postępowań poinformowano skarżących, że uwagi w nich zawarte zostaną przekazane kierownictwu Urzędu.

Żadna z ww. skarg nie miała charakteru zażalenia na niezłałatwienie sprawy w terminie jak również ponaglenia.

(akta kontroli str. 904-907)

1.10. W celu zidentyfikowania trudności oraz ograniczeń (związanych z organizacją, poziomem zasobów, polityką informacyjną) w przygotowaniu oraz realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców Wojewoda Łódzki przeprowadził audyt i kontrolę wewnętrzną w WSOiC. Trudności w realizacji ww. zadań identyfikowane były także w związku z tworzeniem wydziałowego rejestru ryzyk, a następnie urzędowego rejestru ryzyk. Dotyczyły one m.in. braków kadrowych, braków sprzętu informatycznego oraz odpowiednich warunków lokalowych.

Ponadto w kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki informował Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Finansów o aktualnych problemach Urzędu wpływających na jego działalność w zakresie obsługi cudzoziemców związanych przede wszystkim z brakami kadrowymi.

Uwzględniając wysoki stopień skomplikowania poszczególnych rodzajów postępowań w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców oraz warunki zewnętrzne (fluktuacja kadr, duża konkurencja na rynku pracy) w 2017 r. w WSOiC dokonano podziału pracy na zespoły tworząc zespół ds. legalizacji pobytu czasowego i pracy (małe firmy), zespół ds. legalizacji pobytu czasowego i pracy (duże firmy i agencje zatrudnienia, wysokie kwalifikacje i działalność gospodarcza), zespół ds. legalizacji pobytu małżonków ibywateli polskich, zespół ds. legalizacji pobytu małoletnich, łączenia rodzin, legalizacji pobytu krótkotrwałego oraz ofiar handlu ludźmi, stanowisko ds. legalizacji pobytu ze względu na polskie pochodzenie, zespół ds. legalizacji pobytu studentów, absolwentów, rezydentów długoterminowych UE, zespół ds. zaproszeń, stanowisko ds. cofnięć, zmian decyzji i wydawania zaświadczeń, wniosków o udostępnienie danych osobowych.

(akta kontroli str. 549-560, 1043-1044)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Struktura Organizacyjna WSOiC oraz funkcjonującego w jego strukturze Oddziału Cudzoziemców została określona w Regulaminie organizacyjnym ŁUW. W Urzędzie zapewniono odpowiednie warunki lokalowe niezbędne do obsługi klientów. Przebudowana i wyremontowana ze środków FAMI Sala Obsługi Cudzoziemców jest funkcjonalna, posiada wyodrębnione stanowiska do obsługi interesantów wyposażone w niezbędne meble i urządzenia.

Posiadane w latach 2014 – 2017 zasoby kadrowe Wydziału nie zapewniały terminowej realizacji zadań z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Fluktuacja pracowników oraz braki kadrowe miały wpływ zarówno na wydłużone terminy prowadzonych postępowań, jak również na wzrost liczby nierozpatrzonych spraw na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą. Podejmowane w kontrolowanym okresie przez Wojewodę Łódzkiego działania

zmierzające do zwiększenia stanu zatrudnienia w WSOiC przyniosły efekt dopiero w 2018 r., kiedy to zwiększone środki budżetowe pozwoliły na zatrudnienie w Wydziale 20 nowych pracowników.

Poniesione ze środków budżetowych wydatki na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych wpłynęły zarówno na poprawę warunków pracy pracowników WSOiC jak i poprawę jakości obsługi cudzoziemców.

W ogłaszanych naborach do WSOiC nie wskazywano znajomości języka ukraińskiego, jako koniecznego wymogu zatrudnienia lub preferowanej umiejętności. Znajomość tego języka przez pracowników Wydziału, zdaniem NIK, mogła usprawnić i przyspieszyć obsługę cudzoziemców pochodzących z Ukrainy.

Sposób komunikowania się Urzędu z klientami Wydziału poprzez zamieszczone w siedzibie Wydziału informacje, dostosowaną do potrzeb cudzoziemców stronę internetową WSOiC z formularzami i wzorami dokumentów oraz całodobową infolinię telefoniczną ułatwiał i przyspieszał załatwianie spraw. Realizacja trzech projektów współfinansowanych ze środków FAMI, w ramach których m.in. wyposażono w sprzęt oraz zmodernizowano budynek Wydziału oraz siedziby jego punktów zamiejscowych, wpłynęła na zwiększenie jakości usług świadczonych przez Urząd na rzecz cudzoziemców.

OBSZAR

2. Wpływ obowiązujących przepisów prawa oraz procedur wewnętrznych na obsługę cudzoziemców, oraz na poziom zadowolenia cudzoziemców z obsługi.

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie nie opracowano dokumentu pod nazwą „Kierunki działania Urzędu w zakresie obsługi cudzoziemców”.

Realizując obowiązek określony w zarządzeniu Nr 92/2011 Wojewody Łódzkiego z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, określano w ramach kontroli zarządczej cele i zadania związane z usprawnieniem działania Wydziału m.in. w zakresie obsługi cudzoziemców. Dokonując dwa razy w roku analizy ryzyka ustanawiano jednocześnie mechanizmy kontrolne, które miały umożliwić monitorowanie wdrożonych rozwiązań i ocenę ich efektywności.

Wśród celów realizowanych przez Wydział wskazywano zapewnienie sprawnego przebiegu procesu legalizacji pobytu oraz zatrudnienia cudzoziemców. Zidentyfikowane ryzyka dotyczyły:

- nieterminowego i nieprawidłowego realizowania zadań spowodowanego m.in. absencją pracowników Oddziału Cudzoziemców, zwiększeniem liczby wpływających spraw, rezygnacją z pracy doświadczonych pracowników (od 2017 r.), dużą liczbą nowozatrudnionych oraz brakiem odpowiednich warunków lokalowych,
- zakłócenia funkcjonowania Oddziału spowodowanego m.in. brakiem sprzętu informatycznego, ryzykiem wystąpienia awarii systemów informatycznych, w tym systemów POBYT¹³, PLUS SYRIUSZ¹⁴ oraz systemu EZD¹⁵,
- podejmowania błędnych decyzji z uwagi na zmianę przepisów wykonawczych, występowanie luk prawnych, niespójne przepisy, zatrudnienie młodych niedoświadczonych pracowników oraz brak odpowiednich warunków lokalowych.

Zasadnicze zmiany dotyczące przyczyn występowania ww. ryzyk wystąpiły w wydziałowym rejestrze sporządzonym w dniu 14 października 2018 r., w którym to

¹³ Teleinformatycznym krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców.

¹⁴ Elektroniczna baza danych dotycząca rynku pracy.

¹⁵ System elektronicznego zarządzania dokumentacją.

nie wskazano przyczyn dotyczących braku warunków lokalowych, sprzętu informatycznego oraz rezygnacji z pracy doświadczonych pracowników.

Określone w rejestrach mechanizmy kontrolne w odniesieniu do ww. ryzyk miały polegać m.in. na:

- wnioskowaniu o zatrudnienie nowych pracowników oraz o zastępstwo,
- zgłaszaniu awarii do oddziału monitoringu i informatyki oraz wnioskowaniu o nowy sprzęt informatyczny,
- występowaniu do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o interpretację przepisów, wdrożeniu programów doszkalających pracowników, stałym monitorowaniu przepisów prawa i orzecznictwa sądowego, nadzorze doświadczonych pracowników nad nowozatrudnionymi.

W urzędowym rejestrze ryzyk, sporządzonym na podstawie rejestrów wydziałowych przez powołany Zarządzeniem Wojewody Zespół ds. Ryzyka, wskazano na ryzyko nieterminowej i nieprawidłowej realizacji zadań związanych z legalizacją pobytu i zatrudnienia cudzoziemców. Określono również mechanizmy kontroli rekomendowane przez Zespół polegające m.in. na: rotacji na stanowiskach pracy w Oddziale Cudzoziemców, jak również między oddziałami, zmianie organizacji pracy, stworzeniu punktu obsługi klienta do wstępnej weryfikacji dokumentów, wnioskowaniu o zatrudnienie nowych pracowników oraz na zastępstwo, wnioskowaniu o uruchomienie rezerwy celowej na utworzenie dodatkowych stanowisk pracy.

W raportach dotyczących ryzyk zarządzanych przez Dyrektora WSOiC, wskazał on działania jakie podejmował w ramach reakcji na ich występowanie. Polegały one m.in. na wnioskowaniu o przyznanie środków z rezerwy celowej na nowe stanowiska w Oddziale Cudzoziemców, wnioskowanie o dodatkowy nabór w przypadku długoterminowej nieobecności pracowników, czasowe przenoszenie pracowników innych oddziałów i wydziałów, wnioskowanie o zakup sprzętu komputerowego, umożliwienie klientom Oddziału składanie od 1 kwietnia 2016 r. wniosków o wpis zaproszenia do Ewidencji Zaproszeń oraz brakujących dokumentów w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców w delegaturach WSOiC, utworzenie stanowiska komputerowego w siedzibie Wydziału dla klientów nieposiadających dostępu do Internetu, wprowadzenie od lipca 2016 r. elektronicznej rezerwacji kolejki przyjęcia wniosków, umożliwienie składania i rozpatrywania wniosków związanych z legalizacją pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w delegaturach Urzędu, a także uruchomienie infolinii.

(akta kontroli str.957-1038)

2.2. W latach 2014-2018 Wojewoda Łódzki zgłosił uwagi do projektu ustawy z dnia 31 sierpnia 2016 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, a także propozycję zmian do ustawy o cudzoziemcach.

Nie zostały uwzględnione uwagi Wojewody zgłoszone do projektu ustawy z dnia 31 sierpnia 2016 r. dotyczące m.in. uproszczenia procedury dotyczącej zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 120 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach), możliwości kontynuowania pracy wykonywanej przez cudzoziemca u tego samego pracodawcy, na tym samym stanowisku i za tym samym wynagrodzeniem od dnia złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy do dnia, w którym decyzja o udzielenie ww. zezwolenia stała się ostateczna (proponowany zapis art. 146a ustawy o cudzoziemcach), ujednolicenia terminu rozpatrzenia spraw o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy do trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (proponowany zapis art. 194a ustawy o cudzoziemcach).

Uwzględniono natomiast propozycję ujednolicenia zapisów ustawy o cudzoziemcach z proponowanymi zmianami w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie dotyczącym przypadków odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 117 pkt 2 lit. c ustawy o cudzoziemcach).

Wojewoda Łódzki zgłosił również do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców pismem z dnia 29 października 2018 r. propozycję zmian ustawy o cudzoziemcach oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Najszerze zmiany zaproponowano w odniesieniu do procedury udzielania zezwoleń na pobyt czasowy proponując jej uproszczenie poprzez wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących doręczeń, wszczynania postępowania administracyjnego, prawa wglądu do akt sprawy, ponaglenia na nieterminowe załatwienie sprawy, wyłączenia możliwości złożenia wniosku o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych. Zaproponowano ponadto poszerzenie katalogu zwolnień z informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, doprecyzowanie katalogu nazw stanowisk umieszczanych na zezwoleniu, a także doprecyzowanie procedury złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia w celu połączenia się z rodziną cudzoziemca przebywającego poza granicami RP oraz procedury zmiany udzielonego zezwolenia.

W zakresie zmian dotyczących aktów wykonawczych do ustawy o cudzoziemcach postulowane zmiany dotyczyły wprowadzenia wygaszania zezwolenia na pobyt z mocy prawa oraz wydłużenie terminu załatwiania spraw dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców. Wojewoda zaproponował również zmiany w innych ustawach w zakresie zmiany opłaty skarbowej za zezwolenie na opłatę za złożenie wniosku, ustanowienie organu wydającego zezwolenie właściwym w sprawie opłat oraz wykorzystania uzyskanych z tego tytułu dochodów w celu wzmocnienia polityki migracyjnej oraz potencjału służb migracyjnych.

(akta kontroli str.908-933)

2.3. Według informacji Dyrektora WSOiC w Urzędzie obowiązywało zarządzenie Nr 55/2017 Wojewody Łódzkiego z dnia 13 marca 2017 r. w sprawie organizacji przyjmowania skarg, wniosków, petycji oraz innych sygnałów obywateli (wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 30/2003 z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie kwalifikowania oraz rejestrowania skarg i wniosków oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad ich przyjmowaniem i załatwianiem). Ponadto, stosowano przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

(akta kontroli str.908-918, 934-942)

Wojewoda określił zadania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg, wniosków, petycji i innych sygnałów od obywateli. Zasady obsługi cudzoziemców nie były przedmiotem szczegółowej regulacji w Urzędzie.

2.4. W okresie objętym kontrolą problematyka polityki zatrudnienia uregulowana została przede wszystkim w zarządzeniach Dyrektora Generalnego ŁUW w sprawie wprowadzenia Programów Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi¹⁶. W programach tych ujęto pięć obszarów zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie, w tym obszar organizacji naboru i wprowadzenia do pracy oraz rozwoju i szkolenia pracowników. W odniesieniu do obszaru organizacji naboru i wprowadzenia do pracy zwrócono uwagę na istotność wyłaniania w procesie rekrutacji pracowników o najwyższych kwalifikacjach w danej dziedzinie, posiadających umiejętności umożliwiające jak najlepszą realizację powierzonych zasad. Adaptacja nowo przyjętego pracownika miała być realizowana poprzez jego udział w służbie przygotowawczej, opiekę wyznaczonego przez Dyrektora Wydziału -mentora, przekazywanie pożądanых zachowań oraz monitorowanie jego pracy.

¹⁶ Zarządzenie Dyrektora Generalnego Nr 7/2014 z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi oraz zarządzenie Dyrektora Generalnego Nr 39/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi na lata 2017- 2019.

Celami szczegółowymi obszaru rozwoju i szkolenia pracowników było doskonalenie narzędzi zarządzania wiedzą poprzez wykorzystanie potencjału i wiedzy, utworzenie bazy wiedzy dostępnej dla wszystkich pracowników, a także doskonalenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej (dalej: „IPRZ”).

Rozwój zawodowy pracowników miał się odbywać w oparciu o politykę szkoleniową uregulowaną w zarządzeniach Dyrektora Generalnego Nr 19/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. oraz Nr 4/2017 z dnia 14 marca 2017 r., na podstawie których wdrożono procedurę realizowania szkoleń pracowników Urzędu oraz procedurę tworzenia IPRZ członków korpusu służby cywilnej. W procedurze tej określono m.in. kierunki rozwoju zawodowego członków ww. korpusu.

(akta kontroli str. 908-918, 943-956)

Realizując założenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w ŁUW, na wewnętrznej stronie intranetowej Urzędu wyodrębniono zakładkę, gdzie zamieszczane były materiały szkoleniowe, na których udostępnienie wyraził zgodę podmiot szkolący.

Analiza IPRZ trzech pracowników Oddziału Cudzoziemców wykazała, że określono w nich kierunki rozwoju zawodowego (weryfikacja autentyczności dokumentów, praca z klientem z innego kręgu kulturowego, nauka języków obcych), których realizacja miała nastąpić poprzez udział w szkoleniach oraz m.in. poprzez naukę własną. Przedsięwzięcia szkoleniowe miały być realizowane w zależności od potrzeb i możliwości finansowych Urzędu oraz w oparciu o wnioski zawarte w ocenie okresowej i propozycje zawarte w planie szkoleń.

(akta kontroli str. 1039-1042)

Według informacji Dyrektora WSOiC, w ramach projektu FAMI mają zostać zorganizowane szkolenia językowe służące podniesieniu kwalifikacji pracowników Wydziału. Prowadzone są także przez pięciu doświadczonych pracowników zajmujących się problematyką cudzoziemców cykliczne szkolenia wewnętrzne dla pracowników nowozatrudnionych z zakresu Kodeksu postępowania administracyjnego oraz legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców (łącznie 60 godzin w miesiącu).

(akta kontroli str. 908-918)

2.5. W Urzędzie nie opracowano dokumentu określającego zasady polityki informacyjnej.

Zapytana o prowadzenie takiej polityki w zakresie dotyczącym obsługi obcokrajowców Dyrektor WSOiC wskazała na oddział prasowy, który po uzyskaniu informacji o zbliżających się wydarzeniach medialnych dotyczących obsługi cudzoziemców w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim wysyła komunikaty prasowe do mediów, organizuje konferencje prasowe oraz obsługuje wydarzenie pod względem medialnym – informacja z niego wraz z fotorelacją zostaje opublikowana na stronie www.lodzkie.eu oraz w portalu społecznościowym Facebook.

Jako przykłady tego typu działań Dyrektor WSOiC wymieniła m.in. wysłanie komunikatów prasowych zapraszających na konferencję prasową Wojewody dotyczącą zatrudniania cudzoziemców oraz poświęconą Dniom Otwartym dla cudzoziemców, a także komunikatu informującego o rozpoczęciu realizacji projektu „Administracja dla cudzoziemca – szybciej i sprawniej” oraz zapraszającego na Dni Otwarte.

(akta kontroli str. 908-919)

2.6. W ŁUW organizowane były bezpłatne spotkania przeznaczone przede wszystkim dla pracodawców zatrudniających cudzoziemców oraz przedstawicieli wyższych uczelni, w których podjęli studia studenci cudzoziemcy. Spotkania te miały formę warsztatów i konferencji, a ich tematyka dotyczyła przyspieszenia procesu

legalizacji (2016 r.), pracy cudzoziemców (warsztaty w 2016 r.) oraz nowych zasad legalizacji pobytu (konferencja w 2017 r.).

(akta kontroli str. 908-919)

Według Dyrektora WSOiC spotkania poświęcone były zagadnieniom związanym z usprawnieniem obsługi cudzoziemców w Polsce, a warsztaty i konferencje służyły wyjaśnieniu problemów związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, a przedstawiciele wyższych uczelni mieli okazję porozmawiać z pracownikami Wydziału o procedurach związanych z legalizacją pobytu studentów z zagranicy. W spotkaniach i warsztatach uczestniczyli pracodawcy cudzoziemców, przedstawiciele wyższych uczelni i cudzoziemcy zainteresowani długoterminowym pobytem na terytorium RP. Nie sporządzano list obecności ww. spotkań.

(akta kontroli str. 144-154)

W dniach 16 i 17 grudnia 2017 r. Urząd zorganizował w ramach projektu „Administracja dla cudzoziemca – szybciej i sprawniej” finansowanego z FAMI cykl bezpłatnych dni otwartych dla cudzoziemców. Zostały one podzielone na pięć modułów dedykowanych pięciu grupom cudzoziemców z obszaru państw trzecich: studentom, pracodawcom, cudzoziemcom posiadającym Kartę Polaka oraz osób starających się o uzyskanie obywatelstwa polskiego, małżeństwom (cudzoziemiec – obywatel polski), pozostałym cudzoziemcom z państw trzecich. W trakcie tych dni przekazywano informacje dotyczące m.in. procedur i przepisów związanych z legalizacją pracy, ubieganiem się o obywatelstwo polskie, Kartę Polaka. Zaprezentowano również aplikacje ZC (zatrudnienie cudzoziemców) oraz elektroniczną rezerwację wizyt, a także umożliwiono ich praktyczne wykorzystanie. Ponadto przedstawiono projekt „Administracja dla cudzoziemca – szybciej i sprawniej”.

(akta kontroli str. 549-570)

2.7. W ŁUW przeprowadzono badanie poziomu satysfakcji cudzoziemców z poziomu obsługi świadczonej przez Urząd na podstawie anonimowych ankiet sporządzonych w języku angielskim, rosyjskim oraz ukraińskim i przekazanych przez kontrolujących pracowników Wydziału w celu ich udostępnienia obsługiwany cudzoziemcom. Wypełniono 36 spośród 150 przekazanych ankiet (zwrot na poziomie 24%). Biorący udział w badaniu w większości pozytywnie ocenili poziom świadczonej obsługi, a w szczególności: uprzejmość i życzliwość obsługującego urzędnika (91,7% ankietowanych), jakość udzielonych przez niego informacji (88,9%), jego przygotowanie merytoryczne do załatwienia sprawy (78,4%), łatwość trafienia do wyznaczonego miejsca obsługi lub urzędnika (77,1%). Mniej usatysfakcjonowanych było jakością dostępnych w Urzędzie materiałów informacyjnych (61,1%), warunków lokalowych (66,6%), czasem oczekiwania na załatwienie sprawy (65,7%), poziomem obsługi sprawy przez Urząd (69,5%). Największy odsetek negatywnych ocen dotyczył czasu oczekiwania na załatwienie sprawy (28,5%) oraz poziomu obsługi sprawy przez Urząd (19,5%). Poziom ocen negatywnych w pozostałych kwestiach przedstawiał się następująco: uprzejmość i życzliwość obsługującego urzędnika (2,8%), jakość udzielonych przez niego informacji (8,4%), jego merytoryczne przygotowanie do załatwienia sprawy (8,1%), jakość warunków lokalowych (11,1%), łatwość trafienia do miejsca obsługi lub urzędnika (11,5%).

Na pytanie dotyczące trudności napotkanych podczas załatwiania sprawy w Urzędzie 17,8% ankietowanych wskazało na nieuzyskanie żadnych informacji, 13,3% na przekazanie przez obsługującego prośby o kontakt w innym terminie, a po 8,9% na skierowanie do niewłaściwej osoby i otrzymanie błędnych lub niepełnych informacji. Odsetek ankietowanych wskazujących na brak trudności wyniósł 51,1%. Wśród ankietowanych najwięcej było osób mieszkających w miastach wojewódzkich 72,2%, a najmniej na wsi 5,6%. W badaniu wzięło udział 60,6% mężczyzn i 39,4%

kobiet. Najwięcej ankietowanych mieściło się w przedziale wiekowym od 26 do 30 lat (37,1%), nieco mniej osiągnęło wiek od 31 do 40 lat (28,6%), a najmniej było w wieku od 41 do 50 lat oraz poniżej 25 lat (po 17,1%). W zakresie długości pobytu w Polsce najwięcej było ankietowanych deklarujących pobyt od roku do 2 lat (28,6%), nieco mniej wskazujących na okres od pół roku do jednego roku oraz powyżej trzech lat (po 22,9%), a także do pół roku (17,1%), natomiast najmniej wskazujących na okres pobytu od dwóch do trzech lat (8,6%). Dodatkowo sześciu ankietowanych wskazało trudności z jakimi spotkali się przy załatwianiu sprawy. Wskazali oni m.in. na potrzebę większej liczby okienek do obsługi interesantów, większej liczby terminów na rejestrację wizyty, a także na konieczność ustawienia automatu do wydawania numerków, czy lepsze oznaczenie rodzaju spraw załatwianych przy danym okienku.

(akta kontroli str. 1045-1051)

2.8. W okresie od marca do lipca 2016 r. działalność Urzędu dotycząca prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium RP była objęta audytem. Natomiast w latach 2017-2018 przeprowadzona została w Wydziale kontrola wewnętrzna.

W wyniku audytu wydano następujące zalecenia związane ze stwierdzonymi nieprawidłowościami:

- w zakresie efektywności stanowisk pracy w Oddziale Cudzoziemców zalecenia dotyczyły m.in. weryfikacji niektórych zapisów w zakresach obowiązków pracowników Oddziału, wyłonienia doświadczonych pracowników odpowiadających za weryfikację merytoryczną dokumentacji opracowanej w związku z prowadzonymi postępowaniami, podnoszenia przez pracowników Oddziału kwalifikacji, przeprowadzenia analizy powierzchni biurowej przypadającej na jednego pracownika, a także na konieczność reorganizacji pracy Oddziału poprzez: wyodrębnienie osobnych punktów przyjęć, przyjmowanie i weryfikowanie wniosków składanych przez cudzoziemców w punktach paszportowych w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu oraz w Skierniewicach, uruchomienie telefonicznej informacji dla cudzoziemców w celu odciążenia poszczególnych pracowników, wykorzystanie systemów informatycznych do obsługi cudzoziemców;
- w zakresie weryfikacji procesu wydawania decyzji w sprawie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i stały wydane zalecenia obejmowały m.in. sporządzenie w formie mapy procesu pisemnej procedury określającej tryb prowadzenia postępowań w Oddziale Cudzoziemców, dołożenie większej staranności w prowadzeniu akt danego postępowania, monitorowanie wpisywania dat wydania decyzji oraz terminu ważności zezwoleń, rozważenie możliwości prowadzenia postępowań w formie elektronicznej, powołania koordynatora odpowiedzialnego za weryfikację dokumentacji opracowanej w związku z prowadzonym postępowaniem oraz za dbanie o przestrzeganie przez pracowników obowiązujących procedur i ich wspieranie w celu wypracowania właściwych rozwiązań, a także stworzenie optymalnych warunków pracy dla pracowników Oddziału oraz dla klientów do przeprowadzania przesłuchań cudzoziemców;
- w zakresie weryfikacji procesu wydawania decyzji w sprawie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pracę zalecenia dotyczyły m.in. sporządzenia w formie mapy procesu pisemnej procedury określającej tryb prowadzenia postępowań o wydanie ww. zezwoleń, rozważenia możliwości prowadzenia postępowań w formie elektronicznej, powołania koordynatora z zakresem obowiązków analogicznym do postępowań w sprawie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i stały, rozważenia w miarę możliwości finansowych

wzmocnienie kadrowe pracowników prowadzących ww. postępowanie oraz rejestrowania w systemie SYRIUSZ danych zgodnych z widniejącymi w decyzji;

- w zakresie weryfikacji funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w obszarze audytowanych procesów realizowanych przez Oddział Cudzoziemców, jako zalecenia wskazano m.in.: skorygowanie nieprecyzyjnie określonych celów, zidentyfikowanych ryzyk oraz mechanizmów kontrolnych odnoszących się do celów Oddziału oraz wdrożenie map procesów opisujących poszczególne procesy realizowane w Oddziale.

Monitoring realizacji zaleceń przeprowadzony w listopadzie i grudniu 2016 r. wykazał, że nie zrealizowano zaleceń dotyczących m.in.:

- dołożenia większej staranności w prowadzeniu akt postępowań w zakresie wydawania zezwoleń na pobyt cudzoziemca, gdyż nadal w dokumentacji zdarzają się błędy,
- wzmocnienia kadrowego pracowników prowadzących postępowania w sprawie zezwoleń na pracę, zaznaczając jednocześnie, że realizację zadania w zakresie wydawania ww. zezwoleń mają realizować oddziały paszportowe w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach, a także informując o planowanym zatrudnieniu osób prowadzących to postępowanie,
- rejestrowania w systemie SYRIUSZ danych dotyczących postępowań w zakresie udzielania zezwolenia na pracę cudzoziemca, w sytuacji gdy w trakcie monitoringu stwierdzono rozbieżności w datach złożenia wniosku i wydania zezwolenia.

W ramach koniecznych usprawnień w celu realizacji wydanych zaleceń audytor wskazał m.in. na:

- dokumentowanie w aktach spraw faktu poinformowania wnioskodawców o wydłużonym czasie prowadzenia spraw,
- zwiększenie nadzoru nad wprowadzaniem dokumentów do rejestru SYRIUSZ, a także nad jakością i terminowością wprowadzania danych do innych systemów informatycznych,
- usprawnić procesy wydawania decyzji administracyjnych poprzez wprowadzenie ujednoliconych szablonów pism oraz uruchomienie telefonicznej informacji dla cudzoziemców, faktycznego wdrażania i szerszego wykorzystania funkcjonalności systemu EKD do obsługi cudzoziemców,
- wdrożenie procesu miesięcznego raportowania przez Oddział Cudzoziemców kierownictwu Wydziału o stanie realizacji zadań i dynamice prowadzonych postępowań,
- opracowanie Map Procesów, aktualizowanych stosownie do potrzeb,
- konieczność szkolenia i samodoskonalenia pracowników Oddziału Cudzoziemców.

Realizując zalecenia audytora w WSOiC w 2017 r. i w 2018 r. wprowadzono Mapy Procesów określające tryb prowadzenia poszczególnych postępowań w Oddziale Cudzoziemców. Jednocześnie od 1 stycznia 2017 r. wprowadzono szablony pism w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Kierownictwo Oddziału prowadzi ponadto statystyki dotyczące: liczby wydanych decyzji przez poszczególnych pracowników, jak również liczby przyjętych wniosków, liczby prowadzonych postępowań oraz średniego czasu postępowania w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Wprowadzono również miesięczne raportowanie przez Oddział Cudzoziemców w oparciu o dane z aplikacji „Hurtownia Danych Cudzoziemiec” stanu realizacji zadań nałożonych na Oddział ze szczególnym uwzględnieniem: liczby przyjętych wniosków, liczby udzielonych zezwoleń na pobyt czasowy, stały oraz na pobyt rezydenta długoterminowego UE, aktualnej liczby prowadzonych postępowań znajdujących się w toku oraz średniego czasu postępowania dla spraw rozstrzygniętych.

Przedmiotem przeprowadzonej od października 2017 r. do czerwca 2018 r. kontroli wewnętrznej była prawidłowość i legalność prowadzenia oraz rzetelność gromadzenia dokumentacji postępowań administracyjnych związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców oraz uzyskiwania przez nich pozwolenia na pracę na terytorium RP (dotyczyła cudzoziemców z niektórych państw afrykańskich oraz azjatyckich oraz Turcji). Kontrolowaną działalność oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, z zastrzeżeniem braku lub niewystarczającej weryfikacji materiału dowodowego w niektórych ze zbadanych spraw, co skutkowało negatywną oceną tego zagadnienia częściowego, z uwagi na jego istotność.

W zakresie przygotowania organizacyjnego do wykonania zadań objętych kontrolą ustalono, że zakresy czynności pracowników oddziałów uwzględniają zadania objęte kontrolą, pracownicy WSOiC uczestniczyli w szkoleniach dotyczących m.in. praktycznych aspektów stosowania Kpa w odniesieniu do ustawy o cudzoziemcach, obsługi systemu POBYT v. 2, obsługi Hurtowni Danych Cudzoziemców, nowych zasad zatrudniania cudzoziemców. W odniesieniu do sytuacji kadrowej Oddziału Cudzoziemców ustalono, że ok. 80% pracowników stanowią osoby niedoświadczone, a zaledwie pięć osób posiada wieloletnie doświadczenie pozwalające na prowadzenie postępowań w 60 obszarach legalizacji pobytu cudzoziemców, wskazano również na znaczną rotację pracowników w ww. Oddziale oraz utworzenie w 2017 r. zespołów tematycznych. W przypadku pracowników Oddziału Paszportowego wskazano na realizację przez nich zadań związanych zarówno z wydawaniem zezwoleń na pracę, jak i wydawaniem paszportów.

W zakresie postępowania administracyjnego w sprawie wydania zezwolenia na pobyt czasowy wskazano m.in. na:

- nie wypełnianie w części objętych kontrolą postępowań wymogu określonego w art. 10 Kpa, dotyczącego zapewnienia stronom możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji
- prowadzenie niektórych z badanych postępowań w sposób przewlekły, wskazując jako termin załatwienia sprawy odległą datę,
- prowadzenie jednego postępowania przez kilku pracowników WSOiC.

W odniesieniu do postępowania w sprawie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca wskazano m.in. na prawidłową weryfikację wniosków cudzoziemców, prowadzenie postępowań zgodnie z zasadą szybkości określoną w art. 12 Kpa oraz prawidłowe gromadzenie dowodów. Jednocześnie zwrócono uwagę na niestosowanie zasady określonej w art. 10 Kpa.

W wyniku przeprowadzonej kontroli sformułowano wnioski i zalecenia pokontrolne dotyczące m.in.:

- zapewnienia właściwego funkcjonowania zespołów tematycznych utworzonych w ramach Oddziału Cudzoziemców,
- prowadzenia postępowań zgodnie z wymogami ustawy o cudzoziemcach i Kpa, ze szczególnym uwzględnieniem należytej weryfikacji wniosków cudzoziemców i zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz poszanowaniem zasady określonej w art. 10 Kpa, a także przestrzeganiem reguł odnoszących się do terminowości i prowadzenia postępowania administracyjnego (art. 35 i art. 36 Kpa),
- należytego prowadzenia akt postępowań,
- kierowania pracowników na szkolenia obejmujące zagadnienia znajdujące się w kompetencji WSOiC,
- bieżącego monitorowanie stanu kadrowego WSOiC oraz zgłaszanie kierownictwu Urzędu informacji w ww. obszarze i zapotrzebowania w zakresie zatrudnienia nowych pracowników,

- rozważenia zmiany organizacji prowadzenia spraw, poprzez powierzenie prowadzenia danego postępowania jednemu pracownikowi, eliminując tym samym brak poczucia odpowiedzialności za procedowaną sprawę.

W odpowiedzi na powyższą informację o wynikach kontroli poinformowano w dniu 30 listopada 2018 r. o realizacji zaleceń pokontrolnych, w tym m.in. o:

- dokonaniem z dniem 1 listopada 2018 r. podziale Oddziału Cudzoziemców na dwa oddziały: Oddział Cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu oraz Oddział Cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu i pracy w ramach których pracownicy pracują w zespołach tematycznych, tj. w Oddziale do spraw legalizacji pobytu zespoły do spraw: studentów oraz absolwentów polskich uczelni, zaproszeń oraz pobytu posiadacza Karty Polaka i cudzoziemców posiadających polskie pochodzenie, łączenia rodzin, bezpośredniej obsługi klienta oraz analizy formalnej wniosków. Natomiast w Oddziale do spraw legalizacji pobytu i pracy znalazły się zespoły do spraw: firm kluczowych dla gospodarki województwa oraz działalności gospodarczej, mikro przedsiębiorców, analizy formalnej wniosków oraz bezpośredniej obsługi klienta;
- zapoznaniu pracowników z wynikami, wnioskami i zaleceniami pokontrolnymi, w tym dotyczącymi przestrzegania obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu na każdym stadium postępowania. Poinformowano również, że w celu zapewnienia jakości prowadzonych postępowań, od lipca 2018 r. prowadzone są w Oddziałach szkolenia wewnętrzne z zakresu Kpa, ustawy o cudzoziemcach, ustawy o promocji zatrudnienia – około 15 godzin tygodniowo. Ponadto w 2018 r. uszczegółowiono procedury wewnętrzne dotyczące legalizacji pobytu i pracy,
- pouczeniu pracowników o należytych prowadzeniu akt,
- w przypadku świadczenia pracy przez praktykantów i stażystów – nadawania im uprawnień adekwatnych do dokonywanych czynności,
- kierowaniu na szkolenia pracowników Oddziału Cudzoziemców,
- bieżącym monitorowaniu przez Kierownictwo Wydziału oraz kierowników poszczególnych oddziałów i Oddział Kadr stanu kadrowego oddziałów, w tym stanu fluktuacji kadr i niezwłocznym zgłaszaniu wniosków o nabory również w przypadku dłuższej absencji pracownika.

Wskazano ponadto na prowadzenie postępowań administracyjnych przez jednego pracownika od przyjęcia wniosku do zamknięcia sprawy w Punktach Obsługi Klienta w Skierniewicach i Sieradzu oraz planowane wdrożenie tego systemu w Piotrkowie Trybunalskim, zaznaczając jednocześnie, że względy ekonomiczne oraz techniczne uniemożliwiają zastosowanie ww. rozwiązania w Łodzi.

(akta kontroli str.387-404)

2.9. Wojewoda identyfikował trudności oraz ograniczenia związane z obowiązującymi przepisami dotyczącymi legalizacji pobytu cudzoziemców, o czym informował Urząd do Spraw Cudzoziemców w 2016 r. i 2018 r. (patrz pkt 2.2)

(akta kontroli str.908-933)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Dyrektor Wydziału zgodnie z określonymi w ramach kontroli zarządczej celami

i zadaniami realizował działania mające na celu zapewnienia sprawnego przebiegu procesu legalizacji pobytu oraz zatrudnienia cudzoziemców.

W Urzędzie nie opracowano zasad obsługi cudzoziemców, które mogłyby w ocenie NIK, wpływać z jednej strony na podniesienie jakości usług świadczonych na rzecz cudzoziemca i ułatwiać pracę urzędnikom, a z drugiej strony wzmocnić zaufanie cudzoziemców do Urzędu.

Obowiązująca w Urzędzie polityka zatrudnienia regulowała m.in. kwestie organizacji naboru i wprowadzenia do pracy nowozatrudnionych, a także rozwoju i szkolenia pracowników. Kierując się założeniami tej polityki organizowano nabory, wylaniając w procesie rekrutacji pracowników o kwalifikacjach odpowiednich do zajmowanego stanowiska. Następnie prowadzono ich adaptację poprzez udział w służbie przygotowawczej oraz zapewniając opiekę doświadczonemu pracownikowi. Rozwój zawodowy pracowników odbywał się w oparciu o politykę szkoleniową na podstawie której wdrażano procedurę realizowania szkoleń oraz procedurę tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej. Urząd podejmował działania mające na celu zapoznanie podmiotów zewnętrznych z zasadami legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców. W tym celu organizowano bezpłatne warsztaty i konferencje, a także dni otwarte WSOiC.

Działalność Wydziału w zakresie obsługiwanych spraw cudzoziemców została objęta kontrolą wewnętrzną oraz badaniem audytowym. Wnioski pokontrolne oraz zalecenia audytowe zostały zrealizowane przez Kierownictwo WSOiC, o czym w stosownych pismach poinformowano zainteresowane podmioty.

OBSZAR 3. Prawidłowość realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców.

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie od maja 2014 r. do 30 września 2018 r. do ŁUW wpłynęło 116.007 wniosków, na podstawie których wszczęto postępowania w zakresie legalizacji pobytu oraz pracy cudzoziemców na terytorium RP. W poszczególnych latach objętych badaniem odnotowano znaczny wzrost wpływających wniosków od 6.113 w 2014 r., poprzez 11.406 w 2015 r., 18.740 w 2016 r. do 40.598 w 2017 r. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2018 r. do Urzędu wpłynęło 39.075 wniosków.

Najwięcej wniosków dotyczyło udzielenia zezwolenia na pracę – 53.754, zezwolenia na pobyt czasowy – 29.902, oraz zezwolenia na pobyt czasowy i pracę – 20.035.

Największy wzrost liczby składanych wniosków odnotowano w przypadku wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę, których liczba z 964 w 2014 r. wzrosła do 21.647 w 2017 r. (wzrost o 2.246%). Znacząco wzrosła liczba wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z 2.005 w 2014 r. do 9.390 w 2017 r. (wzrost o 468%) oraz liczba wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt i pracę z 879 w 2014 r. do 6.898 w 2017 r. (wzrost o 785%).

W okresie objętym badaniem wydano 82.247 decyzji, w tym m.in.:

- 47.700 udzielających zezwolenia na pracę,
- 19.866 udzielających zezwolenia na pobyt czasowy,
- 1.744 udzielających zezwolenia na pobyt stały.

Największy wzrost liczby wydanych decyzji odnotowano w przypadku decyzji udzielających zezwolenia na pracę, których liczba wzrosła z 904 w 2014 r. do 19.193 w 2017 r. (wzrost o 2.123%) oraz decyzji dotyczących udzielania zezwolenia na pobyt czasowy, których w 2014 r. wydano 1.363, a w 2017 r. 5.607 (wzrost o 371%).

Najwięcej odwołań do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców złożono od decyzji Wojewody w sprawie odmowy udzielenia zgody na pobyt czasowy cudzoziemca na terytorium RP. Z 469 odwołań w okresie do dnia 30 września 2018 r. uwzględniono 91, natomiast nie uwzględniono 102.

(akta kontroli str.1152-1162)

W kontrolowanym okresie wzrastała liczba spraw w toku według stanu na koniec poszczególnych lat. Największy wzrost odnotowano w przypadku nierozstrzygniętych spraw związanych z udzieleniem zezwolenia na pracę, których liczba wzrosła z 767 na koniec 2014 r. do 22.141 według stanu na 30 września 2018 r. (wzrost o 2.887%). Równie znaczący wzrost odnotowano w przypadku nierozpoznanych spraw o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, których liczba wzrosła z 558 według stanu na koniec 2014 r. do 5.629 zgodnie ze stanem na dzień 30 września 2018 r. (wzrost o 1.008%).

(akta kontroli str.1163-1165)

3.2. Badaniem objęto 27 postępowań w sprawach dotyczących cudzoziemców prowadzonych przez Urząd w okresie od 1 maja 2014 r. do 30 września 2018 r., w tym:

- 12 postępowań związanych z udzieleniem zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP, z tego: siedem spraw dotyczących udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, trzech związanych z udzieleniem zezwolenia na pobyt czasowy dla członków rodzin cudzoziemca (małoletnich dzieci), po jednej związanej z udzieleniem zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się a następnie w celu prowadzenia działalności, a także ze względu na inne okoliczności,
- dziesięciu spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcom pozwolenia na pracę na terytorium RP,
- czterech spraw związanych z wydaniem cudzoziemcom polskiego dokumentu podróży oraz jednej dotyczącej wydania cudzoziemcowi polskiego dowodu tożsamości.

Postępowania związane z udzieleniem zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP.

Spośród 12 spraw związanych z udzieleniem zezwolenia na pobyt czasowy, osiem zakończyło się udzieleniem takiego zezwolenia, jedno jego cofnięciem, natomiast w przypadku trzech odmówiono jego udzielenia (w tym dwóch zezwoleń na pobyt czasowy i pracę i jednego na pobyt czasowy dla członka rodziny cudzoziemca).

We wszystkich postępowaniach, w których udzielono zezwolenia na pobyt czasowy istniały przesłanki warunkujące ich udzielenie.

Cofnięcie udzielonego zezwolenia uzasadniano wystąpieniem okoliczności o których mowa w art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, tj. ustania celu pobytu, który był powodem udzielenia zezwolenia, natomiast odmowę udzielenia zezwolenia uzasadniano nieudokumentowaniem okoliczności pobytu uzasadniającej wydanie zezwolenia oraz niedostarczeniem dokumentacji potwierdzającej posiadanie zapewnionego miejsca zamieszkania na terytorium RP oraz stabilnego i regularnego dochodu.

Czas trwania objętych badaniem postępowań liczony od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji wynosił od 1 dnia do 808 dni. Przedmiotem postępowań trwających najkrócej, tj. od 1 do 3 dni, było udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy dla dzieci (w wieku poniżej 13 roku życia) cudzoziemców przebywających na terytorium RP na podstawie ważnych zezwoleń. W przypadku, gdy organ zgodnie z art. 36 Kpa informował stronę o niezalatwieniu sprawy w terminie, podawał przyczyny zwłoki oraz wskazywał nowy termin jej rozpatrzenia, a od 1 czerwca 2017 r. informował również o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str.1166-1350)

Zapytana o kolejność rozpatrywania wniosków złożonych przez cudzoziemców Dyrektor WSOiC podała, że są one rozpatrywane zgodnie z kolejnością wpływu i terminu zakończenia postępowania. Jednak w przypadku kompletu dokumentów niezbędnych do wydania decyzji, wnioski rozpatrywane są z uwzględnieniem powyższej okoliczności. W przypadku wizyty klienta w celu zapoznania się z aktami

sprawy i braku przeszkód do wydania decyzji – pracownicy organu wydają decyzję w sprawie niezwłocznie.

(akta kontroli str. 144-154) Cudzoziemcy byli pouczani przez organ prowadzący postępowanie o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach. Pouczenie miało formę 80-stronicowego dokumentu, którego poszczególne rozdziały dotyczyły różnych form legalizacji pobytu cudzoziemca na terytorium RP. Było ono sporządzone w języku polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim, a potwierdzenie zapoznania się z jego treścią w języku zrozumiałym dla cudzoziemca było przez niego podpisywane i dołączane do akt sprawy. W badanych sprawach wszyscy cudzoziemcy złożyli ww. oświadczenia. Dniem wszczęcia postępowania był dzień osobistego złożenia wniosku przez cudzoziemca lub dzień jego wpływu do Urzędu pocztą. W przypadku złożenia wniosku przez pocztę, zgodnie z art. 105 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach wzywano cudzoziemca do osobistego stawienia się w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. W przypadku małoletnich dzieci cudzoziemca wnioski były składane przez ich opiekunów prawnych.

Wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy oraz załączniki do nich wypełniane przez podmioty powierzające cudzoziemcom wykonanie pracy zawierały treść zgodną z art. 106 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i składane były w formie określonej w przepisach wykonawczych do ustawy o cudzoziemcach¹⁷.

Przed wydaniem dziewięciu decyzji o udzieleniu (lub odmowie udzielenia) cudzoziemcom którzy ukończyli 13 rok życia zezwolenia na pobyt czasowy Wojewoda Łódzki, zgodnie z wymogiem określonym w art. 109 ustawy o cudzoziemcach zwracał się za pośrednictwem E-PUAP¹⁸ do Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w Warszawie i Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi oraz w formie papierowej do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z prośbą o zajęcie stanowiska, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W metryce sprawy dokonywano każdorazowo adnotacji o przekazaniu ww. informacji.

Organ rzetelnie weryfikował zgromadzony materiał dowodowy potwierdzający spełnienie materialnych przesłanek otrzymania zezwoleń na pobyt czasowy. W przypadku braku wystarczającego udowodnienia ich spełnienia, wzywał wnioskodawcę do dostarczenia odpowiednich dokumentów.

Wydane decyzje o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy zawierały elementy określone w art. 118 ustawy o cudzoziemcach.

Decyzja cofająca zezwolenie na pobyt czasowy została wydana w związku z zaistnieniem przesłanki określonej w art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, tj. ustał cel pobytu, który był powodem udzielenia zezwolenia.

Badane wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i decyzje podejmowane w tym zakresie były rejestrowane bez zbędnej zwłoki w rejestrze zezwoleń. W przypadku wniosków rejestracja następowała w dniu ich wpływu do Urzędu lub

¹⁷ Obowiązującego od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz. U. poz. 566 ze zm.), w którym określono wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemca oraz obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 r. do 11 lutego 2018 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz. U. poz. 2314) i obowiązującego od dnia 12 lutego 2018 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 2018 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz. U. poz. 333), w których to rozporządzeniach określono wzór wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy oraz załącznika wypełnianego przez podmioty powierzające cudzoziemcom wykonanie pracy.

¹⁸ Elektroniczna Platforma Usług Publicznych

w dniu następnym, a decyzje rejestrowano w okresie od dnia ich wydania do pięciu dni po upływie tego terminu.

(akta kontroli str.1166-1181)

Postępowania dotyczące udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP.

We wszystkich badanych dziesięciu postępowaniach udzielono cudzoziemcom zezwolenia na pracę, a następnie w pięciu z nich zezwolenia te uchylono, okres obowiązywania jednego z zezwoleń został przedłużony, a w kolejnym dokonano zmiany związanej ze zmianą stanu cywilnego cudzoziemki.

Wszystkie zezwolenia zostały wydane cudzoziemcom uprawnionym do wykonywania pracy na terytorium RP na podstawie art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia, w związku z wystąpieniem przesłanek określonych w art. 88 ust.1 ww. ustawy. Wnioski o wydanie zezwoleń zostały złożone na wniosek podmiotów powierzających cudzoziemcowi wykonanie pracy i zawierały dane określone w art. 88 ust. 1aa przedmiotowej ustawy, a ich złożenie poprzedzone było uiszczeniem opłaty w wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca¹⁹. Wojewoda Łódzki był organem właściwym do wydania badanych decyzji ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego pracę i spełnione zostały wymogi, o których mowa w art. 88c ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia. W przypadku trzech postępowań zezwolenia zostały wydane bez informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy z uwagi na to, że zawód, który miał wykonywać cudzoziemiec znalazł się w wykazie wojewody sporządzonym na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia. Zezwolenia wydawano na okres zgodny z art. 88e ww. ustawy, tj. na okres od roku do trzech lat. Powodem uchylecia pięciu badanych zezwoleń na pracę było ustanie przyczyny wydania zezwolenia, tj. przesłanka określona w art. 88k ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Wojewoda informował Straż Graniczną o uchyleniu zezwoleń poprzez przesłanie kopii decyzji wydanej w tym zakresie. Dane zawarte w rejestrze zezwoleń na pracę były pełne i zgodne ze stanem badanych spraw.

Dziewięć z dziesięciu objętych analizą postępowań było prowadzonych bez zbędnej zwłoki, tj. w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca, a zgromadzony materiał dowodowy był rzetelnie weryfikowany przez organ.

(akta kontroli str.1351-1359)

Postępowania dotyczące wydawania cudzoziemcom dokumentów podróży oraz polskiego dokumentu tożsamości.

W objętych badaniem czterech sprawach dotyczących wydania cudzoziemcom dokumentów podróży, jak i polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemcy złożyli wnioski o ich wydanie na formularzach zawierających dane określone w art. 231 ustawy o cudzoziemcach, a także wnieśli opłaty w wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie opłat pobieranych w Rzeczypospolitej Polskiej od cudzoziemców za wydanie i wymianę dokumentów, które mogą być wydane cudzoziemcom, oraz trybu ich uiszczania²⁰. Spełnione zostały zarówno przesłanki wydania cudzoziemcom dokumentów podróży określonych w art. 252 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach, tj. zostali oni objęci ochroną uzupełniającą przy jednoczesnej niemożności uzyskania paszportów w kraju ich pochodzenia, jak również przesłanki uzasadniające odmowę

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1644. Akt ten został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r.

²⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 563, ze zm.

wydania cudzoziemce polskiego dokumentu tożsamości wynikające z art. 260 ww. ustawy związane z posiadaniem przez nią obywatelstwa innego państwa. Organ wnikliwie badał zgromadzone w sprawach dokumenty, wzywając w razie potrzeby o ich uzupełnienie. Badane postępowania trwały od 39 do 123 dni. W przypadku nierozpatrzenia sprawy w terminie organ zgodnie z art. 36 Kpa zawiadamiał stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin jej załatwienia. W zawiadomieniach sporządzonych po 1 czerwca 2017 r. organ dodatkowo informował stronę o możliwości wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 37 ust. 1 Kpa.

(akta kontroli str.1360-1363)

3.3. W badanym okresie Urząd nie przeprowadzał kontroli legalności pobytu cudzoziemców.

Zapytana o przyczyny nieprzeprowadzania takich kontroli Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że *przepis art. 289 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach wskazuje na fakultatywną, a nie obligatoryjną kontrolę legalności pobytu. Jednakże w toku każdego prowadzonego postępowania pracownicy Wydziału dokonują weryfikacji legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP.*

(akta kontroli str. 1364-1372)

3.4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki ustalał kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, realizując nałożony na niego obowiązek wynikający z art. 10 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Ustalenie kryteriów poprzedzone było zasięgnięciem pozytywnych opinii Marszałka Województwa Łódzkiego oraz Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy w Łodzi.

(akta kontroli str.405-444)

3.5. Wojewoda Łódzki w kontrolowanym okresie, realizując obowiązek wynikający z art. 114a ustawy o promocji zatrudnienia, przekazywał ministrowi właściwemu do spraw pracy informacje o realizacji w roku poprzednim nadzoru i kontroli nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy, oraz inne podmioty. Według ww. informacji za lata 2014 - 2017 Wojewoda nie podejmował w tym okresie działań związanych z nadzorem i kontrolą nad realizacją zadań ww. organów związanych z obsługą cudzoziemców.

Dopiero w październiku 2018 r. przeprowadzona została kontrola pozaplanowa w trybie uproszczonym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Rawie Mazowieckiej dotycząca liczby, zasadności i terminowości wydawania zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemcom w okresie od lipca do września 2018 r. W jej wyniku nie stwierdzono istotnych uchybień i nieprawidłowości i pozytywnie oceniono realizację kontrolowanych zadań.

Nie przeprowadzono natomiast kontroli pozaplanowych w zakresie przygotowania organizacyjnego starostów i powiatowych urzędów pracy do realizacji zadań dotyczących podejmowania przez cudzoziemców pracy na terytorium RP, pomimo zawartej w piśmie z dnia 12 kwietnia 2018 r. prośby Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o ich realizację, w związku z wejściem w życie przepisów nowelizujących ustawę o promocji i zatrudnieniu²¹.

Przyczyną odstąpienia od ich przeprowadzenia był według Dyrektora WSOiC krótki termin załatwienia sprawy, niewystarczająca liczba pracowników ds. kontroli oraz duża liczba powiatowych urzędów pracy w województwie łódzkim (22 urzędy). Zgodnie z wyjaśnieniami pracownika Ministerstwa, odpowiedź mogła zostać sporządzona na podstawie zbiorczej informacji z ww. urzędów pracy. W związku z powyższym Wojewoda wystąpił do tych urzędów o wypełnienie przygotowanych w tym celu zestawień. Po ich wypełnieniu przez urzędy sporządzono na ich

²¹ Z dniem 1 stycznia 2018 r. zaczęły obowiązywać przepisy 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).

podstawie zbiorczą informację, którą przekazano Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str.1364-1446)

3.6. W Urzędzie prowadzono w systemie informatycznym wymagane rejestry w sprawach cudzoziemców oraz ewidencję zaproszeń w wersji papierowej.

Rejestr zezwoleń na pracę zapewnia możliwość gromadzenia i przechowywania danych określonych w art. 90c ust. 6 – 9 ustawy o promocji zatrudnienia, natomiast rejestr zezwoleń na pobyt czasowy i w ewidencji zaproszeń przechowuje się dane określone w art. 430 ust. 1, ust. 2 pkt 1-3 oraz ust. 7 ustawy o cudzoziemcach.

(akta kontroli str.1447-1450)

3.7. Wojewoda Łódzki wypełnił wynikający z corocznie wydawanych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej obowiązek sporządzania i przekazania półrocznych sprawozdań o wydawanych zezwoleniach na pracę w RP. Sprawozdania te zostały sporządzone rzetelnie, tj. na podstawie danych znajdujących się w prowadzonych rejestrach zezwoleń i terminowo przekazane do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy.

(akta kontroli str.1451)

3.8. Kontrolującemu nie okazano zawiadomień oraz wniosków o ukaranie kierowanych w związku realizacją zadań dotyczących obsługi cudzoziemców.

Dyrektor WSOiC wskazała, że w latach 2014-2018 Wojewoda Łódzki kierował zawiadomienia dotyczące popełnienia czynów zabronionych związanych z nielegalnym wykonywaniem pracy przez cudzoziemców na terytorium RP do Państwowej Inspekcji Pracy oraz Placówki Straży Granicznej w Łodzi, nie jest jednak w stanie podać ile tych wniosków było i czego dotyczyły, z uwagi na to, że organ nie prowadzi statystyk dotyczących przekazywania ww. zawiadomień oraz nie posiada informacji dotyczących przypadków ukarania sprawców.

(akta kontroli str.1452)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Urząd prowadził w latach 2016 – 2018 cztery spośród 12 badanych postępowań dotyczących udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemca²² oraz jedno z 10 badanych postępowań dotyczących wydania oraz uchylecia wydanego cudzoziemcowi zezwolenia na pracę²³ w sposób przewlekły, naruszając tym samym zasadę szybkości postępowania określoną w art. 12 § 1 Kpa oraz art. 35 § 1 Kpa. W czterech postępowaniach dotyczących udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy decyzje wydawano w terminie od 720 do 808 dni od wpływu wniosku cudzoziemca, natomiast uchylene zezwolenia na pracę nastąpiło po upływie 223 od wpływu do Urzędu informacji pracodawcy cudzoziemca o zakończeniu wykonywania przez niego pracy. Przyczyną przewlekłego prowadzenia postępowań była przede wszystkim opieszałość organu w podejmowaniu czynności w toku postępowania związanych z wzywaniem strony do uzupełnienia akt sprawy. Terminy ww. wezwań wskazują, że analiza złożonej przez stronę dokumentów była prowadzona, dopiero gdy zbliżał się wyznaczony termin załatwienia danej sprawy wynoszący od 2 do 4 miesięcy.

(akta kontroli str.1166-1181)

Wyjaśniając przyczyny przewlekłego prowadzenia postępowań Dyrektor WSOiC wskazała na niedostosowanie obsady kadrowej Wydziału do skali napływu wniosków o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy.

(akta kontroli str.1364-1372)

NIK nie kwestionując problemów kadrowych i wpływu znacznej liczby wniosków o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy, zauważa jednak, że ww.

²² Postępowania o numerach 3136307/C, 3236114, 3172314/C, 3211877/C.

²³ Postępowanie Nr SO-IV.8671.884.2016.

trudności organizacyjne nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia dla przewlekłego prowadzenia postępowań, stanowiącego naruszenie zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 § 1 Kpa oraz art. 35 § 1 Kpa.

Jednocześnie sposób prowadzenia postępowań i czas ich trwania wskazują, w ocenie NIK, na brak skutecznych mechanizmów monitorowania terminowości rozpatrywanych spraw.

2. W dwóch z dwunastu badanych postępowań o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (Nr 3136307/C i Nr 3172314/C) odstąpiono od wynikającego z art. 36 § 1 Kpa obowiązku zawiadomienia strony o niezafatwieniu sprawy w wyznaczonym terminie, wydając decyzje po upływie tego terminu, natomiast w trzech postępowaniach (Nr 3236114, Nr 3278621/C i Nr 3211877/C) zawiadomiono strony z opóźnieniem wynoszącym od 27 do 147 dni.

(akta kontroli str.1166-1181)

Przyczyną takiego zaniechania było, według Dyrektora WSOiC *drastyczne zwiększenie skali wpływających wniosków oraz niedostosowanej do sytuacji obsady kadrowej*. Ponadto Dyrektor Wydziału zwróciła uwagę na to, że w czasie prowadzenia ww. postępowań ok. 80% pracowników stanowiły osoby niedoświadczone, a ponadto w Oddziale występowała bardzo duża fluktuacja pracowników.

(akta kontroli str.1364-1372)

W ocenie NIK, ww. okoliczności świadczą, że odstąpienie od obowiązku poinformowania strony o niezafatwieniu sprawy w wyznaczonym terminie, miało charakter powtarzalny, a nadzór służbowy w tym zakresie był niewystarczający.

3. W części zawiadomień informujących cudzoziemców będących stronami pięciu postępowań o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (Nr 3136307/C, 323114, 2975718/C, 3172314, 3211877/C) o niezafatwieniu spraw w terminie i wskazujących nowy termin ich zafatwienia, odstąpiono od wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, poprzez pouczenie o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

(akta kontroli str.1166-1181)

Według wyjaśnień Dyrektora WSOiC w związku z dużą liczbą spraw przypadających na jednego pracownika, z uwagi na ekonomikę postępowań strona była powiadamiana o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, jedynie w przypadku możliwości zakończenia postępowania decyzją odmowną. W kwestii przywołanego art. 10 Kpa (...) organ stosował wskazaną (w nim) zasadę. W każdym przypadku zgromadzenia przez organ nowego materiału dowodowego – Strona była informowana o przysługujących jej prawach wynikających z art. 10 Kpa. Jednak według wyjaśnień w postępowaniach dotyczących zezwoleń na pracę – stroną jest wyłącznie podmiot powierzający wykonanie pracy. Dodatkowo zdecydowana większość prowadzonych spraw jest rozstrzygana zgodnie z żądaniem strony wyłącznie w oparciu o dokumenty, które zostały przez nią załączone.

(akta kontroli str.144-154)

Według NIK, obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału obejmuje wszystkie fazy postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie ograniczył jego realizacji do postępowań zakończonych rozstrzygnięciem zgodnym z żądaniem strony, ani też nie uzależnił jego spełnienia od charakteru podmiotu wszczynającego postępowanie. Przewidział jedynie możliwość odstąpienia od niego w okolicznościach określonych w art. 10 § 2 Kpa. W ww. sprawach okoliczności takie nie wystąpiły.

4. Nie realizowano wynikającego z art. 66a § 3 Kpa obowiązku bieżącego aktualizowania metryk prowadzonych dla dziewięciu spośród 27 objętych badaniem

spraw. Nie odnotowywano w nich niektórych czynności podejmowanych w toku prowadzonych postępowań, m.in. wpływu wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz weryfikacji tych wniosków, wpływu wniosków o wydanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, czy też sporządzania wezwań do uzupełnienia dokumentacji dołączonej do wniosku przez stronę.

(akta kontroli str.1166-1181)

Według Dyrektora WSOiC przyczyną nieodnotowania w metrykach sprawy wskazanych czynności, było wykonywanie ww. czynności przez nowozatrudnionych pracowników w oddziale cudzoziemców (wysoka rotacja kadr) oraz duża liczba spraw przypadających na jednego pracownika. (...) Pracownicy zostali pouczeni o konieczności przestrzegania art. 66 § 2 Kpa (...).

(akta kontroli str.144-154)

W ocenie NIK, zaniechanie rejestrowania niektórych czynności świadczy o wadliwej organizacji pracy Wydziału.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Urząd w sposób przewlekły prowadził 5 z 12 objętych badaniem postępowań w zakresie udzielania zezwoleń na pobyt czasowy cudzoziemca na terytorium RP, podejmując w sposób opieszwały czynności związane z analizą zgromadzonego materiału dowodowego. Odstępowano jednocześnie od realizacji wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązków informowania stron postępowania o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie, o możliwości zapoznania się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, a także obowiązku bieżącego aktualizowania metryk spraw.

Rzetelnie weryfikowano zgromadzony materiał dowodowy potwierdzający wypełnianie przez wnioskodawców ustawowych przesłanek związanych z uzyskaniem zezwolenia na pobyt oraz pracę. Na bieżąco rejestrowano w Systemie Informatycznym POBYT zarówno wnioski o wydanie zezwoleń na pobyt, jak i rozstrzygnięcia wydawane w prowadzonych postępowaniach. Cudzoziemcy byli informowani w języku dla nich zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach. Jednocześnie Urząd zwracał się do organów wymienionych w art. 109 ustawy o cudzoziemcach o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W Urzędzie ustalono, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 10 § 3 ustawy o promocji zatrudnienia kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom, a także rzetelnie i terminowo realizowano obowiązek sprawozdawczy związany ze sporządzaniem i przekazywaniem sprawozdań o wydanych ww. zezwoleniach.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, w szczególności nieprawidłowości występujące w obszarze dotyczącym realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców, wskazują na potrzebę rozważenia przez Wojewodę Łódzkiego podjęcia działań wzmacniających w ŁUW kontrolę zarządczą, w związku z wynikającym z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, obowiązkiem zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wysoka fluktuacja kadr oraz stwierdzone przypadki przewlekłego prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców wskazują na

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

potrzebę zwiększenia zakresu i częstotliwości szkoleń pracowników Oddziału Cudzoziemców.

- Wnioski
- W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Podjęcie działań zmierzających do terminowego załatwiania spraw w przedmiocie zezwoleń na pobyt czasowy, w tym wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością wykonywanych zadań przez pracowników Wydziału.
 2. Bieżące aktualizowanie metryk spraw stosownie do art. 66a Kpa
 3. Każdorazowe informowanie stron o niezakończonym terminie, przed upływem pierwotnie wyznaczonego terminu zakończenia postępowania zgodnie z wymogiem określonym w art. 35 § 1 Kpa.
 4. Podejmowanie działań zmierzających do usprawnienia organizacji pracy WSOiC w zakresie obsługi cudzoziemców.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Łodzi. 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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

i wykonania wniosków

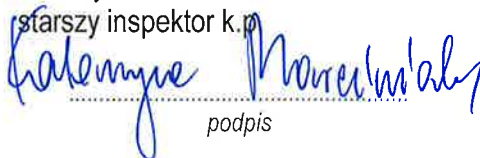
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 31 stycznia 2019 r.

Maciej Kończalik
główny specjalista k.p.


podpis

Katarzyna Marciniak
starszy inspektor k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Przemysław Szewczyk


DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z. u.d.
Włodzisław Szadło
wicedyrektor