



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.012.01.2020

Pan
Tobiasz Bocheński
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
Ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź, zwany dalej „Urzędem”, „ŁUW”, „UW”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tobiasz Bocheński Wojewoda Łódzki od dnia 25 listopada 2019 r. W okresie od 7 grudnia 2015 r. do 31 października 2019 r. Wojewodą Łódzkim był Zbigniew Rau. (akta kontroli str. 2-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznawanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce. 2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Małgorzata Chojnacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/114/2020 z 13 lipca 2020 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie prawidłowo zorganizowano realizację zadań związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz nadzorem nad realizacją przez powiatowe urzędy pracy zadań z zakresu rynku pracy, jednak – z jednym wyjątkiem – nadzór ten nie dotyczył spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Wojewoda Łódzki wywiązał się z obowiązku ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie łódzkim, a także weryfikował aktualność tych kryteriów na podstawie dostępnych raportów i analiz Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi. Nie sporządzał bowiem własnych analiz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy.

W Urzędzie rzetelnie weryfikowano podmioty ubiegające się o zezwolenie na wykonywanie pracy w ramach tzw. „zawodów otwartych” i udzielano pozwoleń na pracę typu A, jednakże w wyniku kontroli stwierdzono przypadki braku uchylecia wydanych zezwoleń pomimo zaistnienia przesłanek w tym zakresie, określonych w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³.

Wojewoda Łódzki podjął szereg działań mających na celu podniesienie poziomu obsługi cudzoziemców. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki organizował spotkania i warsztaty poświęcone regulacjom prawnym dotyczącym pracy cudzoziemców w Polsce, a od 2019 r. podjął działania mające na celu ułatwienie cudzoziemcom adaptacji w nowym środowisku, zatrudnienia bądź uznania kwalifikacji w ramach realizacji projektu „Łódzkie wspiera integrację cudzoziemców”. Realizował szeroką kampanię informacyjno-edukacyjną skierowaną do cudzoziemców i przedsiębiorców, chcących powierzyć im wykonywanie pracy. Umożliwił wnioskodawcom składanie dokumentów bez konieczności osobistej wizyty w Urzędzie. Na stronie internetowej ŁUW udostępniono wyczerpujące informacje, dotyczące wymogów uzyskania przez cudzoziemców poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę. Utworzono i upowszechniano także narzędzia, metody (generator wniosków, aplikacja „stan sprawy”, całodobowa infolinia) oraz drukowane materiały informacyjne ułatwiające pozyskanie informacji oraz złożenie wniosku przez cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie na pobyt i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w Urzędzie ustalono wewnętrzne procedury/wytyczne dotyczące udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz na pobyt czasowy i pracę (w tym w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji), poprzez określenie tzw. „map procesów”, a także prowadzono szkolenia pracowników w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Dokumenty stanowiące podstawę udzielania zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji weryfikowano prawidłowo, jednakże postępowania administracyjne w tym zakresie prowadzono w sposób przewlekły. Stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniach dotyczyły także wyznaczania błędnego terminu załatwienia sprawy i braku informowania strony o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy przed wydaniem decyzji.

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Rozpoznawanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce
Opis stanu faktycznego	1.1. W Urzędzie zadania związane z obsługą cudzoziemców przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (dalej WSOiC). Do zadań Oddziału cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu i pracy należało prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, w tym również w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Natomiast prowadzenie postępowań w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostało przypisane Oddziałowi paszportowemu. Postępowania takie mogły być prowadzone również w punktach paszportowych w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach. Zadania z zakresu rynku pracy w UW były realizowane przez Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej (dalej WZRiPS), któremu m.in. przypisano prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka województwa i starostów oraz inne podmioty w zakresie wynikającym z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także z wykorzystaniem środków z Funduszu Pracy. Zadania związane ze sprawami dotyczącymi cudzoziemców, wynikające z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁵ oraz ustawy o promocji zatrudnienia zostały właściwie przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym Urzędu i ujęte w zakresach obowiązków pracowników WSOiC. (akta kontroli str. 5-46) Całością zagadnień związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę w latach 2017-2020 zajmowały się odpowiednio 11, 17, 23 i 22 osoby, z tego: - odpowiednio pięć, siedem, 10, 10 osób prowadziło postępowania administracyjne w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz ich przedłużaniem i uchylaniem; - jedna osoba odpowiadała za ustalanie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę oraz sporządzanie sprawozdań (sprawozdania o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP – MPiPS-04); - cztery osoby odpowiadały za prowadzenie rejestrów zezwoleń na pracę wydanych cudzoziemcom oraz przekazywanie właściwym organom (na podstawie obowiązujących przepisów prawa) informacji o wydanych zezwoleniach na wykonywanie pracy przez cudzoziemców. Całością zagadnień związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w latach 2017-2020 zajmowało się odpowiednio 40, 39, 46 i 47 osób. Postępowania administracyjne w sprawach związanych z udzielaniem zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (w tym zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji) obejmujące wydawanie zezwoleń, ich przedłużanie i uchylanie, były prowadzone przez kolejno: 10, 19, 19, 21 pracowników. (akta kontroli str. 200) 1.2. Urząd gromadził dane o cudzoziemcach w dwóch systemach informatycznych: - w systemie „Zatrudnienie Cudzoziemców” umieszczano informacje m.in. o: imionach i nazwisku cudzoziemcy, jego obywatelstwie, płci i dacie

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 35, dalej: ustawa o cudzoziemcach

urodzenia, a także serii i numerze dokumentu podróży. Podawano również dane o zaplanowanym stanowisku pracy, rodzaju pracy oraz dokładnym adresie miejsca wykonywania pracy, rodzaju proponowanej umowy i wymiarze (czasie) pracy, planowanej wysokości miesięcznego wynagrodzenia brutto/stawce godzinowej brutto, zakresie podstawowych obowiązków na stanowisku pracy, a także planowanym okresie zatrudnienia.

- w systemie „Pobyt v.2” znajdowały się informacje m.in. o pochodzeniu cudzoziemca, poziomie jego wykształcenia (bez określenia profilu wykształcenia cudzoziemca), miejscu pobytu w chwili składania wniosku o zezwolenie, a także dane o pracodawcy i powierzonej cudzoziemcowi pracy (stanowisko, miejsce wykonywania, wymiar czasu, zakres podstawowych obowiązków, proponowana wysokość wynagrodzenia brutto, okres wykonywania pracy).

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC system informatyczny umożliwiał wygenerowanie danych zaabrany okres, według rodzajów zezwolenia, czy według podstaw prawnych – np. art. 114 i nast. ustawy o cudzoziemcach – zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, art. 127 ustawy o cudzoziemcach – wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

UW nie gromadził w żadnym z tych systemów informatycznych (ani w innych bazach bądź rejestrach) danych o profilu wykształcenia i profilu zawodowym (zawód wyuczony, wykonywany, doświadczenie zawodowe) ani o faktycznym adresie zamieszkania bądź pobytu cudzoziemca w okresie wykonywania pracy. Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że zarówno w przypadku zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, jak i zezwoleń na pracę cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymagana informacja przed podjęciem decyzji przez organ jest wskazanie przez przedsiębiorcę stanowiska, na którym cudzoziemiec będzie wykonywał pracę oraz wskazanie głównego adresu jej wykonywania. Jest to zatem informacja przetwarzana przez wojewodów, realizujących te zadania. Wobec czego także Wojewoda Łódzki dysponuje informacją o liczbie cudzoziemców, dla których wydał zezwolenia na poszczególne stanowiska pracy. Ponadto, w ŁUW funkcjonuje system Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD), w którym znajdują się wnioski, skany dokumentów składanych i uzupełnianych przez wnioskodawców, a także ich dane teleadresowe.

(akta kontroli str. 812-828)

1.3. W zakresach działania WSOiC oraz WZRiPS nie ujęto zadań związanych ze sporządzaniem opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców w województwie, a w szczególności na regionalnym rynku pracy. Zagadnień związanych z tym tematem nie ujęto również w zakresach czynności pracowników. W latach 2017 – 2020 (do zakończenia kontroli NIK) nie sporządzano oraz nie zlecano sporządzenia opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy. Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC, wydział bazował na danych i analizach przekazywanych przez Wojewódzki Urząd Pracy oraz Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy, na podstawie których ustalał kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie łódzkim.

(akta kontroli str. 5-197, 743-747, 797-828)

1.4. Rozporządzeniem z dnia 13 stycznia 2017 r. Wojewoda Łódzki, na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia, po zasięgnięciu opinii Marszałka Województwa oraz Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy w Łodzi, ustalił kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie łódzkim. W kryteriach tych określono:

- wykaz 17 zawodów i rodzajów pracy⁶, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, kierując

⁶ Specjalista sprzedaży technologii i usług informatycznych, optometrysta, architekt stron internetowych, pozostali pośrednicy pracy i zatrudnienia, pracownik centrum obsługi telefonicznej (pracownik call center), konsultant do spraw systemów

się sytuacją na lokalnym rynku pracy, w szczególności liczbą zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy w poszczególnych zawodach w stosunku do liczby ofert zgłoszonych do powiatowych urzędów pracy;

- przypadki, w których zezwolenie na pracę może być wydane na okres krótszy niż określony we wniosku, biorąc pod uwagę w szczególności poprzednie okresy pobytu i pracy cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej, charakter lub rodzaj pracy wykonywanej przez cudzoziemca oraz znaczenie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi dla gospodarki.

(akta kontroli str. 302-336)

W maju 2019 r. podjęto kolejne działania mające na celu aktualizację listy zawodów zwolnionych z testu rynku pracy. Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC *po przeanalizowaniu informacji przekazanych przez Wojewódzki Urząd Pracy, danych dostępnych na stronie internetowej www.barometrzawodow.pl, badań Regionalnego Obserwatorium Rynku Pracy oraz porównaniu ich z ogólnopolskim Rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca⁷ jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców podjęto decyzję o utrzymaniu istniejącej listy. Okazało się bowiem, że większość zawodów, w których istnieją trudności w znalezieniu pracownika na łódzkim rynku pracy znajdują się w aktualnych kryteriach wojewody łódzkiego oraz na ogólnopolskiej liście przywołanego wyżej rozporządzenia.*

(akta kontroli str. 812-828)

W latach 2017–2020 (do końca I kwartału) w UW wydano łącznie 19.985 zezwoleń na pracę cudzoziemców w 16 z 17 zawodów umieszczonych w ww. wykazie Wojewody, co stanowiło 19,2% ogółu zezwoleń na pracę, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia. Najczęściej dotyczyły one następujących zawodów (w nawiasie podano liczby zezwoleń w kolejnych latach): kierowca ciągnika siodłowego (1.689, 1.450, 1.676, 548), krawiec (534, 1.621, 598, 168), pracownik centrum obsługi telefonicznej – pracownik call center (160, 1.552, 760, 5), kierowca samochodu ciężarowego (407, 401, 1.219, 198), spawacz (707, 849, 504, 151), operator wtryskarki (216, 786, 473, 69), pozostali pośrednicy pracy i zatrudnienia (376, 544, 230, 90), kierowca operator wózków jezdniowych (widłowych) (159, 173, 215, 103). W pozostałych zawodach wydano od jednego do 650 pozwoleń. Żadnego zezwolenia nie wydano w zawodzie farmaceuta - specjalista farmacji aptecznej.

(akta kontroli str. 205-221)

W latach 2017–2020 (do końca I półrocza) wystąpiły 443 przypadki⁸, gdy wnioskodawca ubiegał się o zezwolenie na wykonywanie pracy w ramach tzw. „zawodów otwartych” dla większej liczby cudzoziemców (jednorazowo 10 i więcej wniosków). Analiza wybranych 100 wniosków⁹ złożonych przez 11 pracodawców, wykazała m.in., że wszyscy cudzoziemcy zatrudniani byli na umowy o pracę bądź umowy zlecenie, w pełnym wymiarze czasu pracy lub na pół etatu.

Kierownik Oddziału paszportowego wyjaśnił, że w przypadku, gdy podmiot ubiegał się o zezwolenia po raz pierwszy, weryfikacja ograniczała się do potwierdzenia niekaralności pracodawcy poprzez: przyjęcie oświadczenia od podmiotu, sprawdzenie w systemie ZC, a także sprawdzenie, czy do ŁUW nie wpłynęły informacje od organów zewnętrznych np. Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP)

informatycznych, programista aplikacji, specjalista do spraw doskonalenia i rozwoju aplikacji, operator wtryskarki, kierowca operator wózków jezdniowych (widłowych), agent ubezpieczeniowy, farmaceuta- specjalista farmacji aptecznej, kierowca ciągnika siodłowego, kierowca samochodu ciężarowego, krawiec, spawacz, inżynier automatyki i robotyki.

⁷ Dz. U. z 2018 poz. 1284.

⁸ W latach 2017-2020 (I półrocze) odpowiednio: 71, 233, 127, 12 przypadków (łącznie 7.137 wniosków)

⁹ Próbie do badania dobrano w sposób losowy.

lub Straży Granicznej (dalej: SG) mające wpływ na postępowanie. W przypadku, gdy podmiot wielokrotnie występował o zatrudnienie większej liczby cudzoziemców, weryfikowany był stan zatrudnienia podmiotu, tj. czy wykazywał on zmiany w liczbie zatrudnianych pracowników wskazywanych w kolejnych wnioskach. Jeśli podmiot w kolejnych składanych wnioskach wykazywał brak zatrudnienia, wówczas kierowane było zapytanie do PIP lub SG z prośbą o kontrolę podmiotu. W przypadku jednoosobowej działalności gospodarczej w uzasadnionych przypadkach kierowane było również zapytanie do SG i Policji z prośbą o weryfikację miejsca zamieszkania podmiotu, w celu ustalenia właściwości miejscowej do prowadzenia postępowania. W budzących wątpliwość przypadkach ŁUW prowadził przesłuchania podmiotów, co do faktycznej chęci zatrudnienia cudzoziemca.

Według wyjaśnienia Kierownika Oddziału paszportowego dodatkowo weryfikowano informacje:

- czy pracodawca terminowo odprowadza składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku informacji o zaleganiu, żądano zaświadczenia o uregulowaniu zaległości bądź rozłożeniu ich na raty;
- czy pracodawca odprowadzał składki na ubezpieczenie konkretnego cudzoziemca zgodnie z zawartą umową (w przypadku wnioskodawców, którzy chcieli być zwolnieni z obowiązku przedkładania informacji starosty w związku z wykonywaniem pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy);
- czy pracodawca posiadał środki finansowe na pokrycie zobowiązań wynikających z powierzenia pracy cudzoziemcom w liczbie złożonych wniosków.

W analizowanych sprawach dokonywano weryfikacji zaległości w składkach na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, niekaralności oraz spełnienia wymagań kwalifikacyjnych w przypadku kierowców samochodów ciężarowych czy ciągników siodłowych, w tym m.in.: tłumaczenia prawa jazdy, orzeczenia lekarskiego, świadectwa kwalifikacji zawodowej.

W przypadku 35 zezwoleń pracodawca złożył wnioski o uchylenie zezwolenia na pracę z uwagi na niepodjęcie jej przez cudzoziemca. Decyzję o uchyleniu wydano w 25 przypadkach. W pozostałych 10 przypadkach, w których podanie pracodawcy o uchylenie zezwolenia na pracę wpłynęło 31 sierpnia 2018 r., nie wydano stosownych decyzji (opisano w sekcji poświęconej stwierdzonym nieprawidłowościom).

(akta kontroli str. 222-249)

1.5. Sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka województwa i starostów oraz inne podmioty w zakresie wynikającym z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia realizowane były przez WZRiPS. Do zadań tego wydziału należało także przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw pracy informacji o realizacji w roku poprzednim nadzoru i kontroli nad wypełnianiem zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 5-37)

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

- 33 kontrole planowe i 2 pozaplanowe, które nie dotyczyły spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, a obejmowały realizację: zadań w zakresie instrumentów adresowanych do bezrobotnych do 30 roku życia określonych w rozdziale 13d ustawy o promocji zatrudnienia, porozumień dotyczących prac społecznie użytecznych, zadań w zakresie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz zadań określonych w rozdziale 12a ustawy o promocji zatrudnienia – Program Aktywizacja i Integracja w zakresie przestrzegania zasad

i trybu wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem, ustalonej przez ministra właściwego do spraw pracy kwoty środków z Funduszu Pracy.

- jedną kontrolę pozaplanową w trybie uproszczonym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Rawie Mazowieckiej w zakresie ilości, zasadności i terminowości wydawania zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemcom.

W rezultacie ww. kontroli sformułowano 33 oceny pozytywne oraz trzy pozytywne z uchybieniami, dotyczącymi np. rzetelności sporządzania sprawozdań oraz gromadzonej dokumentacji.

Wojewoda Łódzki nie przeprowadził kontroli na zlecenie Ministerstwa Pracy Rodziny i Polityki Społecznej (pismo DRP.XI.4033.120.20.2018.MK z 12 kwietnia 2018 r.) w zakresie przygotowania organizacyjnego i realizacji zadań dotyczących ewidencji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz wydawania zezwoleń na pracę sezonową przez powiatowe urzędy pracy, z uwzględnieniem wykorzystania środków na wsparcie powiatowych urzędów pracy w celu usprawnienia obsługi w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. Dane te zostały pozyskane przez Wojewodę Łódzkiego na podstawie pisemnych informacji z poszczególnych powiatowych urzędów pracy w województwie łódzkim, co zostało uzgodnione z pracownikiem ministerstwa i potwierdzone notatką służbową Kierownika Oddziału nadzoru rynku pracy w WZRIPS. W wyniku analizy zebranych materiałów stwierdzono, że w I półroczu 2018 r. m.in.: zadania z tego zakresu realizowało 74 pracowników skontrolowanych urzędów, pracodawcy zainteresowani zatrudnieniem cudzoziemców złożyli 43.974 takie oświadczenia, z czego 38.170 wpisano do ewidencji oświadczeń. Przyjęto 4.138 wniosków o wydanie zezwoleń na pracę sezonową, wydano 3.021 zaświadczeń o wpisie wniosku do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej oraz wydano 889 zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemcom.

(akta kontroli str. 743-796)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda Łódzki nie uchylił 10 decyzji - zezwoleń typu A na pracę cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 88k. ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. pomimo wpływu w dniu 31 sierpnia 2018 r. podań od pracodawcy o uchylenie zezwoleń ze względu na niepodjęcie przez cudzoziemca pracy.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że przyczyną takiej sytuacji była niewystarczająca liczba pracowników, a także dynamiczny wzrost liczby przyjmowanych wniosków, wydawanych decyzji, jak również uchyleń wydanych wcześniej zezwoleń. Dyrektor podkreśliła, że *brak spójności przepisów z zakresu legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców spowodował pojawienie się podmiotów, wykorzystujących decyzje niezgodnie z ich przeznaczeniem. W związku z powyższym, poza standardowymi postępowaniami, Wojewoda prowadzi skomplikowane i często długotrwałe postępowania administracyjne, w trakcie których szczegółowo weryfikuje podmioty ubiegające się o znaczną liczbę zezwoleń na pracę dla cudzoziemców i które często zawiadamiają o braku podjęcia przez cudzoziemca pracy.* Dyrektor dodała również, że *brak uchylenia zezwolenia nie wpływa prawnie na sytuację podmiotu gospodarczego i cudzoziemca, gdyż pomimo braku uchylenia danego zezwolenia na pracę (co powinno nastąpić w przypadku niepodjęcia pracy w podmiocie wskazanym w zezwoleniu), cudzoziemiec nie może wykonywać pracy w innym podmiocie bez uzyskania kolejnego zezwolenia. Nie ma również możliwości, aby dany podmiot przekazał decyzję innemu cudzoziemcowi, niż ten wskazany w jej treści.*

(akta kontroli str. 222-235, 829-856)

W UW prawidłowo zorganizowano realizację zadań związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz nadzorem nad realizacją przez powiatowe urzędy pracy zadań z zakresu rynku pracy, jednak – z jednym wyjątkiem – nadzór ten nie dotyczył spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Wojewoda Łódzki wywiązał się z obowiązku ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie łódzkim, a także weryfikował aktualność tych kryteriów na podstawie dostępnych raportów i analiz Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi. Urząd nie gromadził bowiem własnych danych ani nie sporządzał analiz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy. Wojewoda weryfikował także podmioty ubiegające się o zezwolenie na wykonywanie pracy w ramach tzw. „zawodów otwartych” i udzielał pozwoleń na pracę typu A, jednakże pomimo zaistnienia ustawowych przesłanek, nie uchylił 10 z tych zezwoleń.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W lipcu 2018 r. Wojewoda Łódzki zawarł porozumienie z Placówką Straży Granicznej w Łodzi dotyczące współpracy związanej z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. W ramach tej współpracy przedstawiciele ŁUW w latach 2018-2020 brali udział w szkoleniach prowadzonych przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Łodzi z zakresu weryfikacji autentyczności dokumentów wydawanych cudzoziemcom. Ponadto w lutym 2020 r. zawarł porozumienie z Zarządem Województwa Łódzkiego w zakresie współpracy na potrzeby projektu Arrival Regions „Innowacje społeczne w zakresie integracji społecznej i gospodarczej obywateli państw spoza Unii Europejskiej” mające na celu wymianę doświadczeń, udział w spotkaniach, warsztatach oraz wypracowanie wspólnych stanowisk podczas tworzenia strategii na rzecz społecznych innowacji dla obywateli spoza Unii Europejskiej.

Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC, *Wojewoda Łódzki regularnie uczestniczył w posiedzeniach Rady Dialogu Społecznego wraz z Marszałkiem województwa, przedstawicielami reprezentatywnych organizacji związkowych oraz przedstawicielami reprezentatywnych organizacji pracodawców, na których poruszane są m.in. kwestie dotyczące cudzoziemców, w szczególności legalizacji ich pobytu oraz zatrudnienia na lokalnym rynku pracy. Oprócz stałego składu prezydium na wybranych spotkaniach w okresie 2017-2020 uczestniczyli także m.in. przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz przedsiębiorcy, powierzający pracę obywatelom z państw trzecich, co pozwoliło na szeroką wymianę doświadczeń w zakresie bieżących potrzeb na regionalnym rynku pracy, zwłaszcza w przypadku ustalenia zawodów deficytowych na terenie województwa łódzkiego.*

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki organizował warsztaty poświęcone regulacjom prawnym dotyczącym pracy cudzoziemców w Polsce. Brali w nich udział także pracownicy Okręgowej Inspekcji Pracy oraz funkcjonariusze Straży Granicznej. Zorganizowane zostały również spotkania na terenie Politechniki Łódzkiej i Uniwersytetu Łódzkiego skierowane do zagranicznych studentów, którzy zdecydowali się podjąć naukę na terenie województwa łódzkiego. Prezentowano wówczas procedury dotyczące pobytu cudzoziemców w Polsce, w celu rozpoczęcia lub kontynuacji studiów. Prelekcje i indywidualne konsultacje odbywały się w języku angielskim.

Ponadto Wojewoda zainicjował spotkanie¹⁰ poświęcone problematyce sezonowego zapotrzebowania na pracowników w rolnictwie. Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC *miało ono charakter panelu dyskusyjnego z udziałem przedstawicieli Państwowej Inspekcji Pracy, Straży Granicznej, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Powiatowych Urzędów Pracy oraz Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego. Celem spotkania było zwrócenie uwagi na problemy, które dotyczą rolników, chcących zatrudnić obcokrajowców podczas sezonowego wzrostu prac oraz wypracowanie optymalnych rozwiązań poprzez współpracę określonych instytucji. Przedstawiciele Urzędu wzięli również udział w „Pracuj legalnie!”, która odbyła się w dniu 24 października 2018 r. Dyrektor WSOiC poinformowała, że w spotkaniu udział wzięli zarówno cudzoziemcy, chcący podjąć pracę w Polsce, jak i przedsiębiorcy, chcący powierzyć wykonywanie pracy obcokrajowcom. Podczas wystąpienia zaprezentowano listę dokumentów legalizujących pracę cudzoziemców na terenie naszego państwa.*

(akta kontroli str. 525-531, 797-811)

2.2. Wojewoda podejmował działania mające na celu podnoszenie poziomu obsługi cudzoziemców ubiegających się o wydanie zezwolenia na pracę oraz pobyt czasowy i pracę. Na stronie internetowej WSOiC¹¹ zamieszczane były informacje dotyczące legalizacji pobytu obywateli spoza Unii Europejskiej, w tym uzyskania zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wyższych kwalifikacji oraz ich zmiany, w tym m.in.: formularze wniosków oraz zasady ich wypełniania, opisy dokumentów niezbędnych do załatwienia poszczególnych spraw, opisy sposobu, miejsca ich składania i odbioru, a także wysokości ponoszonych opłat. Na tej stronie znajdowała się również informacja o możliwości składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w Punktach Paszportowych. Istniała ponadto możliwość elektronicznej rezerwacji wizyt w oddziale cudzoziemców¹², a także złożenie wniosku poprzez „generator wniosków”¹³. Strona internetowa była prowadzona w języku polskim z możliwością jej przetłumaczenia na języki obce za pomocą tłumacza Google. Przewidziano również wersję strony dla słabowidzących. W ŁUW wdrożono aplikację „Stan sprawy”. Za jej pośrednictwem klient Urzędu mógł 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 właściwości¹⁴.

W Urzędzie uruchomiona została całodobowa infolinia¹⁵, pod którą można było uzyskać informacje w zakresie m.in. obowiązujących przepisów i procedur dotyczących zatrudnienia cudzoziemca oraz legalizacji jego pobytu na terytorium RP. Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC konsultanci *udzielali informacji także w zakresie wymagań dotyczących kwalifikacji cudzoziemców*. Na terenie Urzędu dostępne były również infokioski¹⁶, dzięki którym można było zapoznać się z aktualnościami zamieszczonymi na stronach dedykowanych cudzoziemcom, w tym w zakresie uznawania kwalifikacji. Dyrektor WSOiC poinformowała, że do momentu wprowadzenia stanu epidemii (...) *możliwym było uzyskanie informacji, w tym dotyczących uznawania kwalifikacji, w siedzibie Urzędu oraz podległych mu delegaturach na terenie województwa łódzkiego*.

W siedzibie WSOiC zamieszczane były informacje ułatwiające cudzoziemcom

¹⁰ Spotkanie odbyło się w dniu 27 września 2018 r.

¹¹ <https://paszporty.lodzkie.eu/page/2436,cudzoziemcy.html>

¹² <http://paszporty.lodzkie.eu/page/4436,elektroniczna-rezerwacja-wizyt---odbior-dokumentow.html>

¹³ <https://generator.lodzkie.eu/>

¹⁴ W ramach projektu „Administracja dla cudzoziemca – szybciej i sprawniej” finansowanego ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

¹⁵ Pod numerem 42 664 17 97.

¹⁶ W Łodzi jeden infokiosk zlokalizowany był na zewnątrz budynku, w którym mieści się siedziba WSOiC, drugi natomiast wewnątrz siedziby wydziału.

załatwianie spraw urzędowych (w języku polskim, angielskim i ukraińskim), wskazujące m.in.: miejsca realizacji poszczególnych rodzajów spraw, a także godziny pracy.

W latach 2017-2020 Wojewoda Łódzki przeprowadził 68 Dni Otwartych dla cudzoziemców oraz pracodawców ich zatrudniających w czterech lokalizacjach: Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach. Podczas spotkań cudzoziemcy i pracodawcy byli informowani o obowiązujących procedurach i przepisach dotyczących legalizacji pobytu i pracy, mogli wziąć udział w warsztatach jak również skorzystać z indywidualnych konsultacji. Ponadto prezentowane były aplikacje przekazane do dyspozycji cudzoziemców (tj. aplikacja Zatrudnienie Cudzoziemców, aplikacja generatora wniosków, aplikacja stanu sprawy oraz elektroniczna rezerwacja wizyt). Każdy uczestnik miał do dyspozycji materiały informacyjne.

Urząd wydawał własne broszury informacyjne (w języku polski, angielskim i ukraińskim) na temat spraw dotyczących cudzoziemców, w tym uzyskania zezwolenia na pracę, czy uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Udostępniał również broszury informacyjne m.in. z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydawane w różnych językach obcych.

(akta kontroli str. 532-555, 797-856)

W 2019 r. Wojewoda podjął działania mające na celu ułatwienie cudzoziemcom adaptacji w nowym środowisku, zatrudnienia bądź uznania kwalifikacji. W ramach realizowanego przez ŁUW projektu pn. „Łódzkie wspiera integrację cudzoziemców”, planowane jest uruchomienie i prowadzenie punktów informacyjno doradczych dla cudzoziemców, w których będzie dostępna pomoc w załatwianiu spraw dotyczących legalizacji pobytu, pomoc psychologa, prawnika, doradcy zawodowego oraz pomoc mentora kulturowego, a także organizacja m.in.: kursów języka polskiego dla cudzoziemców, kursów adaptacyjnych dla cudzoziemców obejmujących zagadnienia dotyczące polskiej kultury, tradycji, świąt, kuchni, warunków życia, struktury społecznej i zasad współżycia społecznego. W ramach projektu zorganizowano konferencję „Integracja cudzoziemców w świetle przepisów ustawy o pomocy społecznej i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”.

(akta kontroli str. 857-859)

W UW ustalono wewnętrzne procedury/wytyczne dotyczące udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz na pobyt czasowy i pracę (w tym w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji), poprzez określenie tzw. „map procesów”. Zawierały one wszystkie czynności, jakie należy wykonać od momentu wpływu wniosku do ŁUW do wydania decyzji, wskazywały osobę odpowiedzialną za daną czynność, termin jej wykonania, osobę dokonującą kontroli wykonanej czynności, a także dokument, stanowiący podstawę jej wykonania. Ponadto opracowane procedury zawierały zbiór przepisów prawnych: ustaw i rozporządzeń stanowiących podstawę prawną wydania zezwolenia, w tym dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Dokumenty zostały udostępnione pracownikom na dysku wewnętrznym WSOiC w zakładce obywatel-cudzoziemcy-wspólny od 12 września 2017 r. i zaktualizowane w listopadzie 2018 r.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że weryfikacja zawodów regulowanych w postępowaniach dotyczących udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (...) w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji wykonywana jest przez pracowników oddziału cudzoziemców na podstawie art. 127 ustawy o cudzoziemcach. Pracownicy merytoryczni w trakcie weryfikacji wniosków

wykorzystują stronę internetową Komisji Europejskiej¹⁷. *Jeżeli z wykazu wynika, że zawód jest zawodem regulowanym, strona wzywana jest do uzupełnienia materiału dowodowego o dokumenty uprawniające do jego wykonywania.*

(akta kontroli str. 250-301, 829-856)

W ramach projektu *Administracja dla cudzoziemca - szybciej i sprawniej* realizowanego w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji w okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r. przeprowadzono cykl trzygodzinnych szkoleń z zakresu kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o cudzoziemcach, ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeń wykonawczych w tym zakresie. Przeszkolono łącznie 79 pracowników WSOiC. Ponadto od września br. pracownicy będą uczestniczyli w szkoleniach językowych (angielski, rosyjski, migowy).

Ponadto Dyrektor WSOiC poinformowała, że w ostatnich trzech latach przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w seminariach organizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, *podczas których dokonano szerokiego przeglądu funkcjonowania przepisów i ich praktycznego zastosowania w zakresie dotyczącym legalizacji pobytu i pracy osób nieposiadających obywatelstwa polskiego.* Zdaniem Dyrektora WSOiC wymiana doświadczeń przedstawicieli różnych urzędów *umożliwiła zmianę wybranych przepisów prawnych, dzięki którym uszczelniono proces wydawania zezwoleń na pobyt i pracę cudzoziemców w Polsce, uwzględniając jednocześnie bieżącą sytuację na polskim rynku pracy.*

(akta kontroli str. 556-557, 797-811)

2.3.1. W latach 2017–2019 sukcesywnie zwiększała się liczba składanych wniosków cudzoziemców i udzielanych zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (z ustawy o cudzoziemcach) oraz zezwoleń na pracę (z ustawy o promocji zatrudnienia). W 2019 r. udzielono odpowiednio o 263,2% i 218,8% więcej takich zezwoleń niż w 2017 r. W związku z wpływającymi do UW wnioskami cudzoziemców, w latach 2017 – 2020 (do końca I kwartału):

- udzielono łącznie 20.669 (w poszczególnych latach kolejno: 3.472, 5.888, 9.137 i 2.172) zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (z ustawy o cudzoziemcach), odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w 2.572 przypadkach (odpowiednio: 277, 793, 1.244, 258), a w 135 przypadkach (odpowiednio: 21, 63, 46 i pięć) odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie. Od 696 decyzji odmownych wniesione zostały odwołania, w rezultacie czego 43 decyzje zostały utrzymane w mocy. Liczba uchylonych zezwoleń wyniosła 885 (odpowiednio: 307, 150, 314 i 114), a zmienionych – 592 (odpowiednio: 60, 156, 296 i 80).

- udzielono 87 (odpowiednio: 10, 36, 36 i pięć) zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (z ustawy o cudzoziemcach), odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w jednym przypadku. Od decyzji odmownej nie wniesiono odwołania.

- udzielono łącznie 104.226 (w poszczególnych latach kolejno: 19.195, 32.418, 41.991 i 10.622) zezwolenia na pracę (z ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy), odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w 375 przypadkach (od 2018 r. odpowiednio: 6, 334 i 35), a w sześciu przypadkach (w latach 2018-2019 odpowiednio pięć i jeden) odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie. Od dwóch decyzji odmownych wniesiono odwołanie, w rezultacie czego decyzja została zmieniona, a jedna uchylona. Liczba uchylonych zezwoleń wyniosła 10.568 (odpowiednio: 2.984, 4.919, 2.370 i 295), a zmienionych – 31 (odpowiednio: sześć, dziewięć, 15 i jeden).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regproff/index.cfm>.

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

(akta kontroli str. 201-204)

2.3.2. W wyniku badania 20 losowo wybranych postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji ustalono, że:

- 19 postępowań zakończyło się udzieleniem zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, w jednym przypadku wydano decyzję odmowną, gdyż wnioskodawca nie załączył i nie uzupełnił dokumentów potwierdzających posiadanie wyższych kwalifikacji zawodowych;

- decyzje pozytywne dotyczyły 19 cudzoziemców zatrudnionych na stanowiskach: programista/ starszy programista/ inżynier oprogramowania/ inżynier IT/RIM (siedem), ekspert/ starszy inżynier QA (dwie) oraz po jednej na stanowisko starszy lider ds. analizy danych, globalny ekspert procesów w dziale zobowiązań, analityk GIS, młodszy konsultant ds. biznesowych, prawnik, lider projektu ds. tranzycji zobowiązań księgowych, starszy administrator systemów, starszy analityk ds. wsparcia aplikacji biznesowych, specjalista ds. ciągłego doskonalenia, adiunkt naukowy;

- we wszystkich 19 postępowaniach spełnione zostały warunki wskazane w art. 127 pkt 1 – 3 ustawy o cudzoziemcach, a m.in.: cudzoziemcy mieli zawarte – na okres przynajmniej jednego roku – umowy o pracę i posiadali ubezpieczenie zdrowotne. Posiadali wyższe kwalifikacje zawodowe, tj. ukończone studia wyższe (udokumentowane kopią i uwierzytelnionym tłumaczeniem dyplomu szkoły wyższej), udokumentowane doświadczenie zawodowe lub potwierdzone przez pracodawcę wyższe kwalifikacje zawodowe. Zgłosili i udokumentowali zamiar wykonywania pracy w zawodach, które nie należały do grupy zawodów regulowanych.

W dwóch sprawach podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy nie miał możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy, co potwierdzała pisemna informacja Starosty Powiatu o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonanie pracy cudzoziemcowi, sporządzona w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy. Natomiast w przypadku pozostałych 17 spraw:

- w 1 sprawie cudzoziemiec spełniał warunki zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na podstawie art. 325 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁸;

- dwie sprawy dotyczyły zawodu ekspert/ starszy inżynier QA (kod 2514) ujętego w wykazie zawodów, w przypadku których wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez konieczności uzyskania informacji, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia (§3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców¹⁹),

- w 13 postępowaniach miało zastosowanie wyłączenie na podstawie art. 129 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. ze względu na posiadanie przez cudzoziemca – przed złożeniem analizowanego wniosku – zezwolenia na pracę typu A lub zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wydanego przez Wojewodę Łódzkiego.

- w jednym postępowaniu miało zastosowanie wyłączenie na podstawie art. 129 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach, tj. ze względu na posiadanie przez cudzoziemca –

¹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 85

¹⁹ Dz.U. z 2009 r., Nr 16, poz. 85 ze zm.

przed złożeniem analizowanego wniosku – zezwolenia, o którym mowa w art. 127 ustawy o cudzoziemcach, wydanego przez Wojewodę Łódzkiego,

- roczne wynagrodzenie brutto wynikające z miesięcznego wynagrodzenia, wskazane w umowie, nie było niższe niż równowartość 150% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (ustalone w umowach wynagrodzenia wynosiły od 7 tys. zł do 20 tys. zł).

Analiza udzielonych zezwoleń wykazała, że 9 z 20 zezwoleń wydano terminowo, tj. w ciągu dwóch miesięcy liczonych od dnia złożenia wniosku albo od uzupełnienia jego braków formalnych. W pozostałych przypadkach decyzje zostały wydane po upływie tego terminu (szerzej opisano w sekcji poświęconej stwierdzonym nieprawidłowościom).

We wszystkich 20 sprawach wnioskodawców zawiadomiono o wszczęciu postępowania administracyjnego i o planowanym terminie wydania decyzji. Termin ten każdorazowo ustalano na okres od 3 do 4 miesięcy (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W dwóch z 20 analizowanych postępowań Urząd przed wydaniem decyzji umożliwił stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W pozostałych sprawach strony nie zostały powiadomione.

Wydanie decyzji każdorazowo poprzedziło wystąpienie do Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Oddziału Straży Granicznej i Komendanta Wojewódzkiego Policji o przekazanie informacji, o których mowa w art. 109 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, a także sprawdzenie cudzoziemców w systemach informatycznych: Pobyt, Wykaz osób niepożądanych, System Informacyjny Schengen.

(akta kontroli str.615-742, 829-856)

2.4. Zagadnienia z zakresu prawidłowości i legalności prowadzenia oraz rzetelności gromadzenia dokumentacji postępowań administracyjnych związanych z legalizacją pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzyskiwania pozwolenia na pracę przez cudzoziemców były przedmiotem kontroli wewnętrznej²⁰ prowadzonej przez Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli ŁUW. Kontrola wewnętrzna objęła wybrane postępowania administracyjne w sprawach: zezwoleń na pracę (15 postępowań) i legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej (16 postępowań). W związku z ustaleniami kontroli sformułowano 7 wniosków i zaleceń pokontrolnych, w tym m.in.: *prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z wymogami ustawy o cudzoziemcach i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*²¹, ze szczególnym uwzględnieniem należytej weryfikacji: wniosków cudzoziemców i zgromadzonego materiału dowodowego, pełnomocnictw udzielanych przez cudzoziemców (w tym w zakresie ciągu pełnomocnictw); poszanowanie zasady określonej w art. 10 Kpa; przestrzeganie reguł odnoszących się do terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych (art. 35 i art. 36 Kpa); a także należyte prowadzenie akt postępowań administracyjnych, w tym: gromadzenie dowodów doręczeń, prawidłowe wypełnianie dodatkowych list, wykazów i tabel wdrożonych w WSOiC. Skontrolowane zagadnienia oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami (ocena ogólna) z zastrzeżeniem dotyczącym braku lub niewystarczającej weryfikacji materiału dowodowego w niektórych ze zbadanych spraw.

(akta kontroli str. 558-575)

2.5. W latach 2017 – 2020 (do końca I półrocza) do UW złożono 16 skarg do Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli ŁUW związanych z przedmiotem niniejszej kontroli NIK (odpowiednio: 3, 7, 3, 3).

²⁰ Okres objęty kontrolą: od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r.

²¹ Dz. U. z 2020 poz. 256, dalej: Kpa.

Przedmiotem czterech skarg było przewlekłe załatwienie sprawy, 10 skarg dotyczyło zaniedbania lub nienależytego wykonania zadań przez organ, dyrektora lub pracownika WSOiC, zaś jedna została wniesiona zarówno na naruszenie terminu załatwienia sprawy jak i nienależytego wykonania zadań przez organ. Do Urzędu wpłynęła także jedna skarga na złą organizację pracy WSOiC. Dwie skargi zostały złożone przez osoby niebędące stroną postępowania, dwie kolejne nie odnosiły się do działań Wojewody Łódzkiego: jedna dotyczyła niedokonania zwrotu opłaty przez Urząd Miasta Łodzi, druga zaś sprawy przekazanej zgodnie z właściwością wraz z aktami sprawy do Wojewody Mazowieckiego. Jedna skarga została wycofana w związku z wydaniem karty pobytu w żądanym terminie.

W odpowiedziach Urzędu na skargi m.in. wskazywano przyczyny opóźnień w procedowaniu spraw oraz działania podjęte w celu usprawnienia pracy WSOiC.

W terminie 30 dni udzielono odpowiedzi na 15 z 16 skarg. W jednym przypadku odpowiedź została udzielona 8 dni po terminie, z uwagi na obieg korespondencji w Urzędzie. Skarga dotyczyła naruszenia terminu, jednakże postępowanie w tej sprawie zakończyło się wydaniem w dniu 14 listopada 2017 roku decyzji, którą skarżąca odebrała osobiście w dniu 21 listopada 2017 roku, tj. trzy dni przed wpływem skargi.

(akta kontroli str. 576-577)

Ponadto trzy skargi na przewlekłość postępowania Wojewody Łódzkiego w zakresie wydawania zezwolenia na pobyt i pracę zostały skierowane przez pełnomocnika cudzoziemców do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W przypadku jednej skargi Sąd umorzył postępowanie sądowoadministracyjne, gdyż skarga dotyczyła bezczynności Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W pozostałych dwóch przypadkach stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Łódzkiego miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądził na rzecz skarżących kwoty odpowiednio 357 zł i 597 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. W jednej sprawie przyznał również na rzecz cudzoziemca kwotę 8 tys. zł.

(akta kontroli str. 578-614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach (20) Urząd wskazywał w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania termin jego zakończenia wynoszący od 3 do 4 miesięcy, co stanowiło naruszenie art. 35 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego²², zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że z uwagi na wzmożoną ilość składanych wniosków oraz braki kadrowe (...) mając na uwadze skrócenie czasu oczekiwania na wydanie decyzji, zasadnym stało się wskazywanie w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego dotyczącego legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców najbardziej prawdopodobnej daty zakończenia postępowania. Ponadto, Dyrektor podkreśliła, że wskazywanie dłuższego niż dwumiesięczny terminu zakończenia postępowania umożliwiło analizę większej liczby spraw, które oczekiwały na rozpatrzenie. Pracownicy posiadali wiedzę, iż w terminie określonym przez kpa nie będą w stanie przeanalizować zgromadzonego materiału. W związku z tym, wyznaczanie terminu miesięcznego lub dwumiesięcznego doprowadzało do sytuacji, w której zamiast weryfikować

²² Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2020 r., poz. 256

merytorycznie sprawy zajmowano się głównie przedłużeniem terminów postępowań. Dyrektor dodała, że każda sprawa wymaga wnikliwej analizy wszystkich złożonych dokumentów celem uniknięcia ewentualnych błędów mogących powodować w przyszłości stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia w oparciu o błędnie przeprowadzone postępowanie i zgromadzony materiał dowodowy, podkreśliła także, że na pracownika merytorycznego zajmującego się weryfikacją złożonych wniosków przypada ok. 400 spraw bieżących. Ponadto w celu monitorowania sytuacji oraz zapewnienia właściwej, najbardziej efektywnej organizacji pracy od 2016 r. wprowadzono comiesięczne raportowanie przez Oddziały realizujące zadania z zakresu zezwoleń na pracę i legalizacji pobytu i pracy kierownictwu Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców stanu realizacji zadań, ze szczególnym uwzględnieniem: liczby przyjętych wniosków, liczby udzielonych zezwoleń, aktualnej liczby prowadzonych postępowań znajdujących się w toku oraz średniego czasu postępowania dla spraw rozstrzygniętych.

(akta kontroli str. 615-742, 829-856)

2. Postępowania dotyczące udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji prowadzone były w Urzędzie w sposób przewlekły, tj. z naruszeniem zasad szybkości postępowania określonych w art. 12 § 1 oraz art. 35 § 1 Kpa. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 11 postępowań²³ (spośród 20 skontrolowanych), w których decyzje wydawano w terminie od 86 do 202 dni od wpływu wniosku cudzoziemca lub uzupełnienia dokumentów. W dwóch²⁴ ww. postępowaniach, wbrew wymogom określonym w art. 36 § 1 Kpa, nie powiadomiono stron postępowania o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że na długość postępowania miała wpływ ogromna liczba prowadzonych postępowań przez Wojewodę Łódzkiego oraz liczba spraw bieżących przypadająca na pracownika. Czas pomiędzy uzupełnieniem materiału dowodowego, a wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie nie wynika ze złej woli pracowników organu, a ilości prowadzonych spraw. Ponadto zgodnie z art. 109 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, Wojewoda nie ma możliwości udzielenia zezwolenia przed upływem 30-dniowego okresu niezbędnego do wydania opinii przez wskazane w ww. artykule instytucje. Dyrektor podkreśliła, że Wojewoda Łódzki rozpatruje sprawy dotyczące legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z kolejnością wpływu do organu, co w związku z ogromną ilością prowadzonych postępowań znacznie wydłuża czas weryfikowania kolejnych spraw i w efekcie czas trwania postępowania administracyjnego. Dyrektor wyjaśniła także, że Strona nie została powiadomiona o przyczynach zwłoki i nie został wyznaczony nowy termin postępowania, gdyż pracownik z uwagi na liczbę kilkuset spraw bieżących nie zdążył uczynić zadość zapisom art. 36 §1 Kpa.

(akta kontroli str. 615-742, 829-856)

3. Pomimo dyspozycji zawartej w art. 10 § 1 Kpa w 18 postępowaniach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (na 20) Urząd przed wydaniem decyzji nie umożliwił stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że z uwagi na dynamicznie wzrastającą liczbę nowych wniosków o legalizację pobytu i pracy cudzoziemców oraz niedostosowaną liczbę etatów do liczby spraw, w analizowanych

²³ Postępowania nr: 3583779/c, 3455801/c, 3258939/c, 3583705/c, 3310568/c, 3003849/c, 2965277/c, 3728649/c 3106432/c, 3367590/c, 3777565.

²⁴ Postępowania nr: 3455801/c, 3310568/c.

postępowaniach Strona była powiadamiana odrębnym pismem o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym zawsze przed wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Natomiast w pozostałych przypadkach (decyzje pozytywne, zgodne z żądaniem strony), w związku z licznymi podaniami o przyspieszenie wydania decyzji, bez której cudzoziemcy nie mogli podjąć pracy oraz mając na uwadze ekonomikę postępowania i uzasadnioną groźbę skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania odstąpiono od stosowania art. 10 Kpa. Jednakże w każdym piśmie kierowanym do Strony: zawiadomienie o wszczęciu postępowania, wezwania do uzupełnienia materiału dowodowego, Strona jest informowana o przysługujących jej prawach wynikających m.in. z art. 10 Kpa. Dodatkowo zdecydowana większość prowadzonych spraw dotyczących legalizacji pobytu czasowego i pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji jest rozstrzygana zgodnie z żądaniem strony i wyłącznie w oparciu o dokumenty, które zostały przez nią załączone.

(akta kontroli str. 615-742, 829-856)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Łódzki prowadził szerokie działania informacyjno-edukacyjne, skierowane do cudzoziemców i przedsiębiorców, chcących powierzyć im wykonywanie pracy. Na stronie internetowej ŁUW udostępniono wyczerpujące informacje, dotyczące wymogów uzyskania przez cudzoziemców poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę. Utworzono i upowszechniano także narzędzia, metody (generator wniosków, aplikacja „stan sprawy”, całodobowa infolinia) oraz drukowane materiały informacyjne ułatwiające pozyskanie informacji oraz złożenie wniosku przez cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie na pobyt i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w Urzędzie ustalono wewnętrzne procedury/wytyczne dotyczące udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz na pobyt czasowy i pracę (w tym w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji), poprzez określenie tzw. „map procesów”, a także prowadzono szkolenia pracowników w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Dokumenty stanowiące podstawę udzielania zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji weryfikowano prawidłowo, jednakże postępowania administracyjne w tym zakresie prowadzono w sposób przewlekły. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także wyznaczania błędnego terminu załatwienia sprawy i braku informowania strony o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy przed wydaniem decyzji.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji w przedmiocie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w terminach określonych w Kpa oraz informowanie stron postępowania o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy przed wydaniem decyzji.
2. Bezwzględne uchylanie zezwoleń na pracę cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku powzięcia przez organ informacji o niepodjęciu przez cudzoziemca pracy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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
wykonania wniosków

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

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

Łódź, 23. września 2020 r.

Kontroler

Małgorzata Chojnacka

Specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

Grażyna Turko-Szyc-Gnitecka
wicedyrektor