



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.014.04.2020

Pan
Łukasz Mikołajczyk
Wojewoda Wielkopolski
Wielkopolski Urząd Wojewódzki
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu (dalej: WUW albo Urząd) al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Mikołajczyk, Wojewoda Wielkopolski, od 25 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznawanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce. 2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2020 (do 4 września ¹)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Krzysztof Kowalak, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/84/2020 z 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W 2017 r. w Urzędzie podejmowano działania mające na celu rozpoznanie i prognozowanie potrzeb na regionalnym rynku pracy, które polegały na pozyskaniu informacji w zakresie pożądanych zawodów i kwalifikacji. Wykorzystano je w jednorazowej aktualizacji kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa.

Nie dysponowano natomiast systemową i kompleksową wiedzą o kwalifikacjach i potencjale cudzoziemców zatrudnionych na regionalnym rynku pracy, nie posiadano analiz i raportów w tym zakresie. Ponadto systemy informatyczne wykorzystywane w Urzędzie albo nie umożliwiały gromadzenia ww. danych albo ich prawdziwość budziła wątpliwości w świetle treści dokumentów składanych przez cudzoziemców w toku postępowania. Nie sprzyjało to optymalizacji podejmowanych działań, przy czym na brak stosownych badań i opracowań Wojewoda Wielkopolski zwrócił uwagę, w sierpniu 2020 r. wskazując na potrzebę przygotowania raportu dotyczącego sytuacji cudzoziemców i pracodawców na regionalnym rynku pracy.

Sprawowano nadzór nad realizacją przez urzędy pracy zadań z zakresu rynku pracy, jednak – nie licząc pojedynczych kontroli w 2018 roku – nie dotyczył on spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, co nie służyło pełnemu rozpoznaniu, monitorowaniu i prognozowaniu sytuacji cudzoziemców w regionie, a także proponowaniu korzystniejszych rozwiązań, tak dla tych jak i innych uczestników rynku pracy.

W WUW zapewniono natomiast cudzoziemcom dostęp do informacji dotyczących wymogów uzyskania przez nich poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę. Aktywnie organizowano lub współorganizowano wiele konferencji i spotkań, w trakcie których przedstawiano m.in. procedury legalizacji pobytu i pracy oraz wymieniano doświadczenia w zakresie wdrażania cudzoziemców do krajowego rynku pracy. We współpracy z organizacją dobroczynną o zasięgu ogólnokrajowym zorganizowano im pomoc prawną, zawodową, językową i adaptacyjną.

W Urzędzie co do zasady prawidłowo zorganizowano realizację zadań związaną z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę. Badane zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji generalnie udzielano zgodnie z prawem. Stwierdzono w tym zakresie jednostkowe nieprawidłowości polegające na niecofnięciu zezwolenia oraz udzieleniu dwóch innych po nierzetelnym zweryfikowaniu dokumentacji, przy czym te dwa ostatnie przypadki wystąpiły w 2017 roku i nie powtarzały się w latach następnych. W całym natomiast okresie objętym kontrolą miały miejsce liczne przypadki naruszania terminów na załatwienie sprawy oraz obowiązku informowania stron o jej niezakończonym w terminie. Spowodowane to jednak było m.in. brakami kadrowymi oraz rosnącą corocznie o kilkadziesiąt procent liczbą wpływających do Wydziału spraw. W Urzędzie podejmowano działania aby wyeliminować ww. opóźnienia.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017 – 2020 (do 30 czerwca) zadania związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę, wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵ oraz z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁶, a także związane z ustaleniem kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom, realizowane były do 31 grudnia 2018 r. przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, a od 1 stycznia 2019 r. przez Wydział Spraw Cudzoziemców⁷ (dalej: Wydział albo WSC). Zadania z zakresu przyjmowania wniosków i prowadzenia postępowań w sprawach legalizacji pobytu i legalizacji zatrudnienia prowadzone były także w czterech delegaturach Urzędu w: Kaliszu, Koninie, Lesznie i Pile (dalej: Delegatury).

W skład Wydziału wchodziły oddziały: Obsługi (SC- IV), Legalizacji Zatrudnienia I i II (SC - V i VI), Legalizacji Pobytu I, II i III (SC – VII, VIII i IX), Realizacji (SC – X; funkcjonujący od 1 stycznia 2020 r.), a także Stanowisko do Spraw Organizacyjnych (SC – XI; funkcjonujące od 1 stycznia 2020 r.) oraz Oddziały Spraw Cudzoziemców w Kaliszu (SC – Ka), Koninie (SC – Ko), Lesznie (SC – Le) i Pile (SC – Pi). Do zadań ww. oddziałów należało m.in.: przygotowywanie projektów zarządzeń Wojewody w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (SC – V); prowadzenie spraw w zakresie wydawania, przedłużania, zmiany i uchylania zezwoleń na zatrudnianie cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (SC – V i VI); prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców w zakresie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany i cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na wykonywanie pracy (SC – VII, VIII i IX) oraz wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (SC – IX); współpraca w zakresie prowadzonych spraw, w szczególności ze Strażą Graniczną, Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, sądami, prokuraturami, Państwową Inspekcją Pracy i innymi podmiotami (SC – V, VI, VII, VIII i IX, a także SC – Ka, Ko, Le, Pi); dokonywanie sprawdzeń i wpisów danych m.in. w systemie Zatrudnienie Cudzoziemców (SC-IV, V, VI, VII, VIII i IX, a także SC – Ka, Ko, Le, Pi). Do zakresu działania ww. komórek organizacyjnych należało również przygotowywanie informacji, sprawozdań oraz analiz z zakresu swojej działalności oraz prowadzenie rejestrów Wojewody, w tym w systemie Pobyt oraz Zatrudnienie Cudzoziemców.

W poszczególnych latach okresu 2017 – 2020 (do 30 czerwca) liczba osób zatrudnionych w Wydziale wynosiła odpowiednio: 165, 200, 131, 136. Ustalaniem kryteriów wydawania zezwoleń na pracę w WSC zajmowała się jedna osoba (kierownik SC-V); prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz ich przedłużaniem i uchylaniem a także prowadzeniem rejestrów wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemcom zajmowało się odpowiednio 15, 17, 17 i 17 pracowników Wydziału oraz Delegatur; przekazywaniem właściwym organom (na podstawie obowiązujących przepisów) informacji o wydanych zezwoleniach na wykonywanie

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. 1409, ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁶ Dz.U. 2020 r. poz. 35, dalej: ustawa o cudzoziemcach.

⁷ Zmiana wprowadzona zarządzeniem Wojewody Wielkopolskiego nr 585/18 z 28 grudnia 2018 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

pracy przez cudzoziemców zajmowało się w każdym z powyższych lat łącznie siedem osób (Zastępca Dyrektora Wydziału oraz kierownicy komórek organizacyjnych); realizacją zadań związanych ze sprawozdawczością, wynikającą z programu badań statystycznych w zakresie sporządzania sprawozdania o wydanych zezwoleniach na pracę w RP – MRPiPS-04⁸ zajmował się zastępca Dyrektora Wydziału.

(akta kontroli str. 10, 22)

1.2. Informacje o cudzoziemcach gromadzone były w trzech bazach danych: Pobyt⁹, Zatrudnienie Cudzoziemców¹⁰ oraz Cudzoziemcy¹¹. W każdej z baz wprowadzone były dane: imię i nazwisko, data urodzenia, obywatelstwo. Do systemu Pobyt wprowadzano ponadto informacje dotyczące: nazwiska rodowego, imion rodziców, płeć, miejsca urodzenia, stanu cywilnego, miejsca pobytu wskazanego we wniosku, dokumentu podróży i dokumentu stanowiącego podstawę pobytu na dzień składania wniosku, pracy powierzonej cudzoziemcowi (dane podmiotu powierzającego pracę, stanowisko/rodzaj pracy, zakres obowiązków, miejsce wykonywania pracy, wysokość wynagrodzenia brutto, rodzaj umowy, wymiar czasu pracy, okres zatrudnienia), członków rodziny zamieszkujących w Polsce. Nadto, w zakresie wykształcenia, wybierano jedną z dziesięciu kategorii: „brak wykształcenia”, „niepełne podstawowe”, „niepełne średnie”, „niepełne wyższe”, „podstawowe”, „średnie ogólne”, „średnie zawodowe”, „wyższe”, „zawodowe”, „brak”. Z kolei w aplikacji Zatrudnienie Cudzoziemców gromadzono dane w zakresie: pracy, która ma być powierzona w ramach zezwolenia na pracę (symbol Polskiej Klasyfikacji Działalności, dalej: PKD oraz opis podklasy działalności pracodawcy), stanowiska/rodzaju pracy (zawód, kod zawodu, stanowisko, rodzaj pracy), miejsca wykonywania pracy, rodzaju umowy, liczby godzin pracy w miesiącu, stawki godzinowej brutto, wysokości miesięcznego wynagrodzenia brutto, zakresu obowiązków, okresu zatrudnienia.

W żadnym z trzech programów używanych w Wydziale nie gromadzono informacji na temat zawodu wyuczonego, zawodu dotychczas wykonywanego oraz doświadczenia zawodowego cudzoziemca. Wojewoda Wielkopolski (dalej: Wojewoda) nie dysponował wiedzą o dostępnych zasobach rynku, przez które rozumieć należy kwalifikacje i potencjał cudzoziemców zatrudnionych na regionalnym rynku pracy. Drugi Wicewojewoda (dalej: Wicewojewoda) wyjaśnił, że nie pozyskiwano od organów i instytucji właściwych do sprawowania nadzoru nad ww. zakresem spraw, informacji o cudzoziemcach zatrudnionych na regionalnym rynku pracy. Dodał, że w Urzędzie nie były też gromadzone dane dotyczące liczby zatrudnionych cudzoziemców ponieważ w toku prowadzonych postępowań legalizacyjnych, Wojewoda ma za zadanie rejestrowanie danych z wniosków i udzielonych zezwoleń, stanowiących dopiero podstawę do legalnego powierzenia pracy cudzoziemcowi. Wicewojewoda podkreślił, że do samego zatrudnienia nie musi dojść lub może ono trwać bardzo krótko i podlegać zmianom.

(akta kontroli str. 10-12)

Aplikacja Zatrudnienie Cudzoziemców pozwalała na przypisanie wydanych cudzoziemcom zezwoleń na pracę do poszczególnych sekcji PKD. Jak wyżej wskazano, nie dawała natomiast możliwości generowania informacji o wykształceniu i zatrudnieniu cudzoziemców w poszczególnych branżach i zawodach.

(akta kontroli str. 12)

⁸ Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁹ Prowadzona przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

¹⁰ Prowadzona przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

¹¹ Prowadzona przez Wojewodę.

W sprawozdaniach o wydawanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP MRPiPS-04¹² wykazywano dane o ilości wydanych zezwoleń na pracę w podziale na wybrane grupy zawodowe według grup wielkich Klasyfikacji Zawodów i Specjalności na Potrzeby Rynku Pracy¹³ oraz w podziale na wybrane sekcje PKD. Na ich podstawie stwierdzono, że w poszczególnych latach okresu 2017 – 2020 (do 30 czerwca) dla wybranych grup zawodów wydano następujące ilości zezwoleń na pracę: przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy (45, 86, 116, 95), specjaliści (174, 185, 327, 162), technicy i inny średni personel (227, 335, 547, 290), pracownicy biurowi (147, 732, 1 571, 963), pracownicy usług i sprzedawcy (1 106, 870, 1336, 804), rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy (537, 309, 249, 69), robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (4 964, 10 614, 14 450, 7 239), operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń (5 002, 8 912, 11 631, 6 174), pracownicy wykonujący prace proste (8 952, 14 378, 18 813, 10 294), informatycy (38, 64, 93, 62), prawnicy (1, 0, 1, 0), zawody artystyczne (8, 10, 29, 9), zawody medyczne (29, 39, 54, 31), zawody nauczycielskie (14, 15, 28, 11).

Rozkład wydanych zezwoleń według PKD w 2017 r. przedstawiał się w następujący sposób: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (1 065), przetwórstwo przemysłowe (4 860), budownictwo (3 549), handel hurtowy i detaliczny (897), transport i gospodarka magazynowa (4 800), działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (731), informacja i komunikacja (123), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (2), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (142), edukacja (19), opieka zdrowotna i pomoc społeczna (77), gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników (22). Od 2018 r. w sprawozdaniach MRPiPS ujmowano 21 sekcji PKD (wcześniej było 12). Liczby wydanych zezwoleń w latach 2018, 2019 i 2020 (do 30 czerwca) przedstawiały się następująco: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (615, 986, 424), górnictwo i wydobywanie (11, 8, 1), przetwórstwo przemysłowe (9 783, 12 367, 6 123), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (0, 1, 0), dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją (125, 170, 61), budownictwo (6 599, 9 037, 4 217), handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle (1 317, 2 411, 1 348), transport i gospodarka magazynowa (8 140, 5 279, 5 595), działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (870, 1 312, 648), informacja i komunikacja (62, 81, 44), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (3, 5, 1), działalność związana z obsługą rynku nieruchomości (33, 48, 17), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (112, 185, 59), działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca (8 428, 12 012, 7 217), administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne (0, 1, 1), edukacja (25, 33, 12), opieka zdrowotna i pomoc społeczna (131, 194, 131), działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (68, 91, 28), pozostała działalność usługowa (82, 241, 142), gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby (18, 42, 21), organizacje i zespoły eksterytorialne (0, 0, 0).

(akta kontroli str. 23-26)

¹² O których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1426, ze zm. – wygasło z dniem 28 sierpnia 2020 r.).

¹³ O których to grupach mowa w objaśnieniu do struktury klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy ujętym w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 2018 r. poz. 227). Struktura klasyfikacji jest wynikiem grupowania poszczególnych zawodów i specjalności w grupy elementarne, a te z kolei w bardziej zagregowane grupy średnie, duże i wielkie, na podstawie podobieństwa kompetencji wymaganych do realizacji zadań zawodowych.

Dane ujęte w sprawozdaniach MRPiPS-04 nie pozwalały na uzyskanie informacji o liczbie cudzoziemców faktycznie wykonujących dane prace już po otrzymaniu zezwolenia na pracę, ponieważ nie wszyscy ci cudzoziemcy musieli tę pracę ostatecznie wykonywać.

1.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie sporządzał ani nie zlecał podmiotom zewnętrznym przygotowania opracowań, analiz lub prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców w województwie, a w szczególności ich sytuacji na regionalnym rynku pracy. Wicewojewoda wskazał, że realizacja zadań w zakresie udzielania zezwoleń na pracę lub pobyt i pracę nie wymagała zlecenia sporządzania osobnych opracowań, w związku z czym również pracownicy Wydziału nie mieli w swoich zakresach czynności takiego zadania przypisanego do realizacji. Podał również, że w Urzędzie korzystano przede wszystkim z opracowań i analiz przygotowywanych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Poznaniu (dalej: WUP) m.in. „Ocena sytuacji na wielkopolskim rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy” oraz „Barometr zawodów”. Opracowania te wykorzystywane były głównie w procesie ustalania wykazu zawodów zwolnionych z obowiązku przedstawiania informacji starosty, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia¹⁴.

(akta kontroli str. 12, 167)

Danych ze wskazanych źródeł nie wykorzystywano do analizy sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy np. na potrzeby – przypisanego do zadań Wydziału Polityki Społecznej Urzędu – sprawowania nadzoru nad realizacją zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia, wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzki i powiatowe urzędy pracy oraz inne podmioty.

Informacje o liczbie złożonych w powiatowych urzędach pracy na terenie województwa, w danym roku, oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom (art. 90 ust. 10 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia), w Urzędzie pozyskiwano m.in. ze strony internetowej WUP¹⁵.

(akta kontroli str. 12-13)

1.4. W okresie objętym kontrolą obowiązywało rozporządzenie Wojewody nr 1 z 7 lipca 2016 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa wielkopolskiego¹⁶ zmienione jego rozporządzeniem nr 24/2017 z 17 lipca 2017 r.¹⁷ Oba rozporządzenia, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, zostały wydane po zasięgnięciu opinii Marszałka Województwa Wielkopolskiego oraz Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy, a także nie zawierały wymagań dyskryminujących, o których mowa w art. 10 ust. 5 ww. ustawy.

Podstawą określenia kryteriów w rozporządzeniu z 7 lipca 2016 r. były:

- analiza zawodów (z wniosków o zezwolenia na pracę i dołączonych do nich informacji starostów), w których pracodawcy z terenu Wielkopolski mieli problemy ze znalezieniem pracowników,

¹⁴ Informacja starosty właściwego ze względu na główne miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy, sporządzonej z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich oraz cudzoziemców, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o promocji zatrudnienia (dalej: informacja starosty).

¹⁵ <https://wuppoznan.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy>

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 4579, dalej: rozporządzenie z 7 lipca 2016 r. Uprzednio obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Wojewody nr 5/09 z 1 lipca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 142 poz. 2362).

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 5210, dalej: rozporządzenie zmieniające.

- konsultacje z organizacjami zrzeszającymi pracodawców,
- analizy rynku pracy przygotowywane w WUP. Były to na przykład: „Ocena sytuacji na wielkopolskim rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy w 2015 r.” z marca 2016 r., obejmująca dane z 2015 r. w zakresie m.in. liczby ofert pracy według zawodów (stanowisk pracy, na które pracodawcy najczęściej poszukiwali pracowników w 2015 r.) oraz liczby nowo zarejestrowanych bezrobotnych przewyższającej liczbę ofert pracy (przynajmniej 100 kandydatów na ofertę lub brak ofert), a także „Barometr zawodów 2017” z 2016 r., w którym zawarto jednoroczną prognozę na zawody deficytowe¹⁸ (wskazano 40 zawodów), zrównoważone¹⁹ oraz nadwyżkowe²⁰. W tym drugim dokumencie zaprezentowano uśrednione wyniki badania zrealizowanego w 31 wielkopolskich powiatowych urzędach pracy.

Pierwszy Zastępca Dyrektora Wydziału (dalej: Zastępca Dyrektora) zaznaczyła, że statystyki z urzędów pracy nie oddają faktycznego zapotrzebowania w konkretnych zawodach, a liczba ofert w powiatowych urzędach pracy nie odzwierciedla zapotrzebowania wielkopolskich pracodawców na pracowników, albowiem pracodawcy wykorzystują inne sposoby pozyskiwania pracowników, m.in. poprzez internet, polecenie lub agencje zatrudnienia. Dodała, że niezgłaszanie ofert zatrudnienia do urzędów pracy może wynikać z dotychczasowych doświadczeń i przekonania pracodawców, że w rejestrach osób bezrobotnych nie znajdują kandydatów posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, zgodne z ich potrzebami.

(akta kontroli str. 13, 99-164, 169)

W Urzędzie informacje wskazujące na zawody deficytowe otrzymano w 2016 r. od organizacji wspierających rozwój przedsiębiorstw, rzemiosła, rolnictwa, a także reprezentujących ich interesy²¹. Nie wszystkie zawody i rodzaje prac wymienione przez ww. podmioty zostały uwzględnione przez Wojewodę w rozporządzeniu z 7 lipca 2016 r. Należały do nich zawody i rodzaje pracy m.in. takie jak: cukiernik, piekarz, pracownik w dziale produkcji w przetwórstwie mięsnym, blacharz samochodowy, mechanik maszyn rolniczych, lakiernik, elektryk, malarz-tapeciarz, monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych, tokarz, ślusarz, blacharz, złotnik-jubiler, tapicer, krawiec, szwacz, fotograf, mechatronik, operator urządzeń pakujących, operator koparko-ładowarki, kierowca operator wózków jezdniowych (widłowych), pomocnik drobiarza (ubój, wykrawanie fileta, pakowanie), a także osoby wykonujące prace proste (tartaki – obsługa traka, sztaplowanie), i inne.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że propozycje organizacji pracodawców nie miały charakteru wiążącego, prezentowały punkt widzenia środowisk pracodawców i podlegały weryfikacji przez służby Wojewody. Analizie poddano każdy zawód i rodzaj pracy przesłany przez poproszone o opinie instytucje. Nie zostały uwzględnione te, które: nie występowały we wnioskach o zatrudnienie cudzoziemca, uznane zostały za rzadkie (np. mechatronik), nieznacznie różniły się nazwą od zawodu ujętego w ww. rozporządzeniu²² oraz te, które wymagały kwalifikacji (np. operator wózka widłowego). Ponadto, uwzględniono kod zawodów 9329²³, który

¹⁸ Czyli takie, w których nie powinno być trudności ze znalezieniem pracy w najbliższym czasie.

¹⁹ Czyli takie, w których liczba ofert będzie zbliżona do liczby osób zdolnych i chętnych do podjęcia zatrudnienia.

²⁰ Czyli takie, w których znalezienie pracy może być trudniejsze ze względu na nadmiar pracowników spełniających wymagania pracodawców.

²¹ Np. Wielkopolska Izba Przemysłowo – Handlowa, Wielkopolska Izba Rzemieślnicza, Wielkopolski Związek Pracodawców Lewiatan, Wielkopolski Związek Pracodawców Prywatnych, Wielkopolska Izba Rolnicza, Wielkopolski Klub Kapitału.

²² Np. nie uwzględniono robotnika budowlanego albowiem uwzględniono pomocniczego robotnika budowlanego.

²³ Robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani.

zawiera szereg pomocniczych zawodów, częściowo pokrywających się z oczekiwaniami danych instytucji.

(akta kontroli str. 13, 99-164, 168-169)

W rozporządzeniu z 7 lipca 2016 r. łącznie wskazano 22 zawody i rodzaje pracy²⁴, w tym dwa „otwarte”, tj. pozostali posadzkarze, parkieciarze i glazurnicy oraz robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymagało uwzględnienia informacji starosty. Określono także trzy przypadki, w których zezwolenie na pracę może być wydane na okres krótszy niż określony we wniosku o wydanie zezwolenia na pracę, tj. gdy wniosek jest złożony przez podmiot:

- prowadzący działalność gospodarczą, z siedzibą lub miejscem zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli od rozpoczęcia jej prowadzenia nie upłynął okres dłuższy niż rok,
- powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej,
- powierzający wykonywanie pracy, który ubiega się o wydanie zezwolenia po raz pierwszy dla danego cudzoziemca.

Rozporządzenie zmieniające rozszerzyło wykaz zawodów i rodzajów pracy do 40 pozycji²⁵, w tym czterech „otwartych”, tj. pozostali posadzkarze, parkieciarze i glazurnicy, pozostali stolarze meblowi i pokrewni, pozostali tapicerzy i pokrewni oraz robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani.

(akta kontroli str. 118-121, 149-151)

W latach 2017–2020 (do 30 czerwca) zezwoleń na pracę cudzoziemców dla wszystkich zawodów umieszczonych w wykazie Wojewody wydano łącznie 200 065 (odpowiednio 20 675, 46 939, 65 880, 66 571).

Liczba zezwoleń na pracę wydanych w poszczególnych latach okresu 2017 – 2020 (do 30 czerwca) dla ww. czterech „otwartych” zawodów wyniosła odpowiednio: 8, 15, 46 i 40; 261, 974, 1 947 i 2 148; 191, 633, 1 287 i 1 246; 4 673, 13 003, 11 737 i 11 329. Szczegółową ich liczbę dla każdego z 40 zawodów z rozporządzenia zmieniającego przedstawiono w przypisie nr 24.

Dyrektor Wydziału (dalej: Dyrektor) zaznaczył jednak, że dane pozyskane z aplikacji Zatrudnienie Cudzoziemców, w każdym roku obejmują liczbę decyzji

²⁴ Tj. kucharz, murarz, murarz-tylnik, betoniarka-zbrojarz, zbrojarz, stolarz budowlany, dekarz, glazurnik, posadzkarz, pozostali posadzkarze, parkieciarze i glazurnicy, tynkarz, malarz budowlany, spawacz, mechanik pojazdów samochodowych, rozbieracz-wykrawacz, rzeźnik-wędliniarz, kierowca ciągnika siodłowego, kierowca samochodu ciężarowego, pomocniczy robotnik budowlany, robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani, robotnik magazynowy, pomoc kuchenna.

²⁵ Tj. magazynier (100, 617, 1819, 2271), kucharz (297, 514, 778, 796), murarz (348, 978, 1576, 1545), murarz-tylnik (216, 400, 803, 936), betoniarka (5, 25, 105, 112), cieśla (17, 41, 147, 186), betoniarka-zbrojarz (397, 1014, 1767, 1689), zbrojarz (376, 708, 957, 770), cieśla szalunkowy (2, 19, 66, 102), stolarz budowlany (182, 335, 385, 291), dekarz (84, 161, 320, 329), cykliniarz (0, 0, 0, 0), glazurnik (69, 105, 139, 156), parkieciarz (0, 0, 1, 2), posadzkarz (36, 59, 105, 105), pozostali posadzkarze, parkieciarze i glazurnicy (8, 15, 46, 40), tynkarz (76, 150, 271, 361), monter płyt gipsowych-kartonowych (8, 9, 19, 18), monter systemów suchej zabudowy (1, 4, 30, 47), monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie (11, 52, 131, 148), monter stolarki budowlanej (6, 47, 86, 85), malarz-tapeciarz (3, 15, 21, 26), malarz budowlany (134, 247, 418, 385), spawacz (434, 1 229, 1 763, 1 560), mechanik pojazdów samochodowych (123, 260, 384, 384), elektromonter linii kablowych (23, 205, 485, 583), rozbieracz-wykrawacz (998, 2 359, 3 844, 4 258), rzeźnik-wędliniarz (107, 115, 118, 89), stolarz meblowy (77, 199, 342, 451), pozostali stolarze meblowi i pokrewni (261, 974, 1947, 2148), tapicer meblowy (107, 303, 631, 648), pozostali tapicerzy i pokrewni (191, 633, 1287, 1246), szwaczka maszynowa (138, 403, 663, 620), kierowca ciągnika siodłowego (2 579, 4 521, 7 595, 8 586), kierowca samochodu ciężarowego (3 680, 6 199, 7 652, 6 623), pomocniczy robotnik budowlany (2 748, 5 802, 8 241, 7 307), pakowacz ręczny (428, 1469, 3288, 4130), robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani (4673, 13003, 11737, 11329), robotnik magazynowy (1240, 2802, 4460, 4776), pomoc kuchenna (492, 948, 1453, 1433).

w poszczególnych zawodach ważnych w danym roku, tzn. jeśli decyzja została wydana w 2018 r. z okresem ważności do 2020 r. to będzie ona wyszczególniona w latach 2018, 2019 i 2020. Wskazał również, że system nie daje możliwości wygenerowania liczby zezwoleń wydanych dla poszczególnych zawodów w danym roku.

(akta kontroli str. 72-75)

Zastępca Dyrektora podała ponadto, że w 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej aktualizujące wykaz zawodów, w przypadku których Wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez uzyskania informacji starosty²⁶. Dodała, że aktualnie monitorowany jest rozwój sytuacji na rynku pracy w związku z trwającą epidemią, co może skutkować zmianami kryteriów wydawania zezwoleń na pracę.

(akta kontroli str. 168, 170-171)

W latach 2017–2020 (do 30 czerwca) wystąpiło 249 sytuacji, gdy wnioskodawca (łącznie około 90 podmiotów) występował tego samego dnia o zezwolenie na wykonywanie pracy w ramach tzw. „zawodów otwartych” dla większej (ponad 10 wniosków) liczby cudzoziemców.

Dla ww. „otwartych” zawodów podmioty te składały wnioski w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą odpowiednio w łącznej liczbie: 0, 38, 72 i 20 dla „Pozostali stolarze meblowi i pokrewni”; 27, 139, 202, 20 dla „Pozostali tapicerzy i pokrewni”; 115, 809, 228, 151 dla „Pomocniczy robotnik w przemyśle przetwórczym”; 13 w 2017 r. dla „Pomocnik piekarza”; 17 w 2020 r. dla „Robotnik myjący części i zespoły”; 0, 21, 339, 149 dla „Sortowacz”; 260, 955, 848, 474 dla „Pozostali robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle”.

(akta kontroli str. 76-89)

Kontrolą objęto zawody z najliczniejszą liczbą złożonych wniosków, tj.: dla zawodu: „Pomocniczy robotnik w przemyśle przetwórczym” z 25 maja 2017 r. w liczbie 13 i z 13 marca 2018 r. w liczbie również 13; „Sortowacz” z 18 kwietnia 2019 r. w liczbie 13; „Pozostali robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle” z 28 stycznia 2020 r. w liczbie 17. Wnioski dotyczyły uzyskania zezwoleń na pracę przede wszystkim obywateli: Ukrainy (32 wnioski) oraz Nepalu (20 wniosków), ale również: Gruzji (dwa wnioski), Indii (jeden wniosek) i Pakistanu (jeden wniosek).

Cudzoziemcy zatrudniani byli w jednym przypadku na cały etat (wnioski z 25 maja 2017 r.), a w pozostałych trzech na część etatu tj. 153 godzin w miesiącu (wnioski z 18 kwietnia 2019 r.), 120 godzin w miesiącu (wnioski z 13 marca 2018 r.) oraz 100 godzin w miesiącu (wnioski z 28 stycznia 2020 r.). W siedmiu przypadkach cudzoziemcy zakończyli wykonywanie pracy przed upływem terminu ważności zezwolenia na pracę oraz w jednym przypadku cudzoziemiec nie podjął wykonywania pracy w okresie trzech miesięcy od dnia rozpoczęcia ważności zezwolenia na pracę.

(akta kontroli str. 76-89, 178-183)

W zakresie weryfikacji możliwości zatrudnienia cudzoziemców przez wnioskodawców Zastępca Dyrektora podała, że odbywała się ona pośrednio, poprzez sprawdzenie danych podmiotu powierzającego pracę w aplikacji Zatrudnienie Cudzoziemców, w której rejestrowana jest karalność związana z przestrzeganiem przepisów ustawy o promocji zatrudnienia oraz wybranych

²⁶ Rozporządzenie z 28 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. poz. 1264).

przepisów prawa karnego, a także w której znajdują się dane ZUS w zakresie wypełniania obowiązku składkowego.

W przypadku trzech badanych wniosków, informacje te były sprawdzane w aplikacji Zatrudnienie Cudzoziemców, a w jednym przypadku nie, ponieważ dane dotyczące karalności odnotowywano w systemie od drugiej połowy 2018 r., a w zakresie kwestii ubezpieczeniowych ostatecznie od sierpnia 2019 r.²⁷ - wniosek natomiast złożono w 2017 r. Dyrektor wyjaśnił, że przed tym okresem informacje w powyższym zakresie były zamieszczane w ówczesnej aplikacji Syriusz - w przypadku, gdy organ wydający zezwolenie posiadał takie informacje albo wpłynęły one od sądów powszechnych, Straży Granicznej lub Państwowej Inspekcji Pracy. W badanych sprawach, Wydział nie był w posiadaniu informacji o karalności, a na dzień wydania zezwoleń wnioskodawcy nie posiadali zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne.

(akta kontroli str. 182-183, 252-254)

W przypadkach powstałych wątpliwości dotyczących zatrudniania cudzoziemców przez aplikujący podmiot, wyjaśniono, że organ kieruje do Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej prośbę o kontrolę.

W latach 2017-2020 (do 30 czerwca), na podstawie wniosków o wydanie zezwoleń na pracę dla „otwartych” zawodów, które składane były przez ten sam podmiot dla więcej niż 10 cudzoziemców jednego dnia, z Wydziału skierowano cztery wnioski (dotyczące czterech podmiotów) o kontrolę do ABW, PUP i SG.

(akta kontroli str. 182-183, 252-254)

1.5. Zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad realizacją przez odpowiednie jednostki zadań dotyczących rynku pracy na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia przypisane zostały Wydziałowi Polityki Społecznej Urzędu. Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi Urzędu²⁸, sprawowanie nadzoru i kontroli w szczególności obejmowało:

- standardy usług świadczonych przez urzędy pracy oraz spełnianie wymogów kwalifikacyjnych określonych dla kadr;
- przestrzeganie zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy;
- prawidłowość zlecania realizacji zadań i usług rynku pracy.

Przypisanie Oddziałowi Rynku Pracy i doprecyzowanie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru i kontroli²⁹, zostało ujęte w § 5 ust. 5 pkt 8 Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Polityki Społecznej³⁰. Od 27 czerwca 2019 r. działania związane z kontrolą urzędów pracy zostały przypisane Wydziałowi Kontroli, Prawnemu i Nadzoru Urzędu.

(akta kontroli str. 13-14, 247-249)

Sprawowany był nadzór nad realizacją przez powiatowe urzędy pracy zadań z zakresu rynku pracy, jednak – nie licząc pojedynczych kontroli w 2018 roku („Rejestracja oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom”) – nie

²⁷ Baza danych wprowadzana etapami.

²⁸ Aktualnie § 25 ust. 2 pkt 3 lit. c Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z 16 czerwca 2020 r.

²⁹ Do zakresu działania Oddziału Rynku Pracy należało w szczególności prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia w zakresie: a) wymaganego standardu usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy, b) prawidłowości zlecania realizacji zadań i usług rynku pracy, c) odpowiedniego poziomu kwalifikacji kadr w zakresie pośrednictwa pracy, usług w ramach sieci EURES (Europejskie Służby Zatrudnienia), poradnictwa i doradztwa zawodowego, organizacji szkoleń i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, d) prawidłowości przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy w zakresie działań podejmowanych w stosunku do osób bezrobotnych.

³⁰ https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/ps_regulamin_org_marzec_2019.pdf

dotyczył on spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy, w latach 2017 – 2019 przeprowadzono odpowiednio sześć, pięć i jedną³¹ kontrolę, a ich wyniki i oceny na podstawie art. 114a ww. ustawy przekazano do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W pierwszej połowie 2020 r. nie przeprowadzono ww. kontroli.

Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli, Prawnego i Nadzoru wyjaśniła, że z zaplanowanych w 2019 r. trzech kontroli przeprowadzono (jeszcze przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej) jedną (PUP w Turku), a zaplanowanych dwóch pozostałych (PUP w Złotowie i Nowym Tomyślu) nie wykonano ponieważ realizowano inne kontrole priorytetowe, w tym kontrole doraźne podjęte w wyniku otrzymanych skarg lub innych sygnałów o nieprawidłowościach.

W latach 2017-2020 (I połowa) nie kontrolowano w przedmiotowej materii marszałka województwa³², starosty i „innych podmiotów”, w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 195-215, 248-251)

W związku z ustaleniami i wynikami z prowadzonego nadzoru nad powiatowymi urzędami pracy, zorganizowano i przeprowadzono w 2019 r. i 2020 r. dla pracowników 22 urzędów pracy³³ warsztaty w temacie: „Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w korelacji z zapisami zawartymi w ustawie o promocji zatrudnienia i rynku pracy z uwzględnieniem orzecznictwa organu II instancji”.

(akta kontroli str. 216-224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W 2017 r. w Urzędzie podejmowano działania mające na celu rozpoznanie i prognozowanie potrzeb na regionalnym rynku pracy, które polegały na pozyskaniu informacji w zakresie pożądanых zawodów i kwalifikacji. Wykorzystano je w jednorazowej aktualizacji kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa.

Nie dysponowano natomiast systemową i kompleksową wiedzą o kwalifikacjach i potencjale cudzoziemców zatrudnionych na regionalnym rynku pracy, nie posiadano analiz i raportów w tym zakresie. Ponadto systemy informatyczne wykorzystywane w Urzędzie albo nie umożliwiały gromadzenia ww. danych albo ich prawdziwość budziła wątpliwości w świetle treści dokumentów składanych przez cudzoziemców w toku postępowania. Nie sprzyjało to optymalizacji podejmowanych działań, przy czym na brak stosownych badań i opracowań Wojewoda Wielkopolski zwrócił uwagę, w sierpniu 2020 r. wskazując na potrzebę przygotowania raportu dotyczącego sytuacji cudzoziemców i pracodawców na regionalnym rynku pracy.

Sprawowano nadzór nad realizacją przez urzędy pracy zadań z zakresu rynku pracy, jednak – nie licząc pojedynczych kontroli w 2018 roku – nie dotyczył on spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, co nie służyło pełnemu rozpoznaniu, monitorowaniu i prognozowaniu sytuacji cudzoziemców w regionie, a także

³¹ W związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego Urzędu wprowadzonego zarządzeniem Wojewody nr 231/19 z 27 czerwca 2019 r., kontrole powiatowych urzędów pracy zostały przeniesione do Wydziału Kontroli Prawnego i Nadzoru.

³² Jedynie w toku kontroli w 2018 r. w WUP, poprzez sprawdzenie akt ewidencyjnych agencji zatrudnienia, sprawdzono wywiązywanie się Marszałka Województwa z zadania sprawowania kontroli nad agencjami zatrudnienia w 2017 r.

³³ Tj. 21 powiatowych urzędów pracy w: Gnieźnie, Jarocinie, Kępnie, Kole, Koninie, Kościanie, Krotoszynie, Lesznie, Międzychodzie, Nowym Tomyślu, Obornikach, Ostrowie Wlkp., Ostrzeszowie, Pleszewie, Rawiczu, Ślupcy, Śremie, Środzie Wlkp., Turku, Wolsztynie, Wrześni oraz WUP.

proponowaniu korzystniejszych rozwiązań, tak dla tych jak i innych uczestników rynku pracy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017–2020 (do 4 września) w Wydziale podejmowano współpracę i wymieniano doświadczenia z innymi podmiotami, przede wszystkim w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemca w Polsce.

Wicewojewoda wyjaśnił, że współpracowano z podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki migracyjnej, zarówno w zakresie wynikającym bezpośrednio z przepisów prawa jak i podyktowanym potrzebami zwiększenia dostępu do informacji o procedurach, czy też wymiany informacji mającej na celu wzmacnianie systemu legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców.

Współpraca w charakterze stałym, wynikająca z przepisów prawa, nawiązana została przede wszystkim ze:

- Strażą Graniczną³⁴, która m.in. weryfikuje dokumenty przedkładane przez cudzoziemców w Urzędzie, realizuje czynności wobec cudzoziemców zatrzymanych bezpośrednio w Urzędzie, ustala legalność pobytu cudzoziemców;
- Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Policją w zakresie opiniowania wniosków cudzoziemców;
- Państwową Inspekcją Pracy w zakresie zlecania kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców i podmiotów powierzających wykonywanie pracy oraz pozyskiwania informacji w przedmiocie karalności podmiotów powierzających pracę;
- konsulatami w zakresie m.in. weryfikacji zezwoleń na pracę wydanych przez Wojewodę, składanych w toku aplikowania o wizy;
- innymi urzędami wojewódzkimi, w zakresie pomocy prawnej realizowanej w ramach współpracy instytucjonalnej w toczących się postępowaniach wyjaśniających w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy;
- urzędami pracy w zakresie organizacji wspólnych szkoleń dla przedsiębiorców, powiatowych urzędów pracy dotyczących legalizacji pobytu i zatrudnienia;
- poznańskimi uczelniami oraz Wydziałem Rozwoju Urzędu Miasta Poznania, które organizują wydarzenia, w trakcie których studenci od przedstawicieli WUW uzyskują informacje o procedurze legalizacyjnej.

Wojewoda organizował konferencje związane zatrudnianiem cudzoziemców: „Problemy i wyzwania związane z migracjami zarobkowymi w Wielkopolsce” oraz „Legalizacja pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w praktyce”, a także „Dzień otwarty dla cudzoziemców”, w jakim uczestniczyli przedstawiciele większości instytucji istotnych z punktu widzenia cudzoziemców³⁵ jak i pracodawców ich zatrudniających, w trakcie którego cudzoziemcy mogli uzyskać kompleksowe informacje i porady ekspertów z instytucji zaangażowanych w obsługę cudzoziemców.

³⁴ Porozumienie 162/N/2017 z 16 listopada 2017 r.

³⁵ Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Pracy, Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, Migrant Info Point, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu, Urząd Miasta Poznania – Wydział Działalności Gospodarczej i Rolnictwa, Wydział Rozwoju Miasta i Współpracy Międzynarodowej, Wydział Spraw Obywatelskich i Uprawnień Komunikacyjnych, Poznańskie Centrum Świadczeń, Urząd Stanu Cywilnego w Poznaniu, Wielkopolskie Kuratorium Oświaty, Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu, Narodowy Fundusz Zdrowia, Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu.

Pracownicy Wydziału uczestniczyli w charakterze prelegentów w wielu szkoleniach, seminariach, konferencjach organizowanych przez inne instytucje (np. Wielkopolską Izbę Przemysłowo – Handlową, Wielkopolski Związek Pracodawców Lewiatan, Wielkopolską Izbę Rzemieślniczą, Zakłady Ubezpieczeń Społecznych, Powiatowe Urzędy Pracy). Współpraca ta, dotyczyła procedur legalizacji zatrudnienia i pobytu na terytorium RP.

Ponadto, jak wskazał Wicewojewoda, od końca 2019 r. prowadzono rozmowy z Prezydentem Miasta Poznania w sprawie współdziałania w zakresie udzielania informacji o procedurach legalizacyjnych dla cudzoziemców, które miały być przekazywane na początku w języku ukraińskim przez infolinię miasta i miały stanowić uzupełnienie oferty informacyjnej Urzędu. Z uwagi na obostrzenia związane z pandemią, działania związane ze sfinalizowaniem porozumienia zostały wstrzymane.

(akta kontroli str. 14-17, 27-42)

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda realizował trzy projekty z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (dalej: „FAMI”):

1. „Kierunek: Wielkopolska. Sprawny Urząd bliżej migranta”; okres realizacji projektu: 19 luty 2018 r. – 30 wrzesień 2020 r.; a całkowita wartość projektu to 10 079 341,87 zł, w tym wartość dofinansowania FAMI 7 559 506,40 zł.
2. „Kierunek: Wielkopolska. Sprawny Urząd bliżej migranta – etap II”; okres realizacji projektu: 1 wrzesień 2019 r. – 31 sierpień 2021 r.; a całkowita wartość projektu to 5 093 743,61 zł, w tym wartość dofinansowania FAMI 5 093 743,61 zł.
3. „Wielkopolska Wspólna Sprawa”, realizowany w partnerstwie z Caritas Polska w okresie: 15 czerwiec 2018 r. – 14 wrzesień 2021 r.; a całkowita wartość projektu to 3 345 600,80 zł, w tym wartość dofinansowania FAMI 2 509 200,60 zł. Zgodnie z zawartą umową o partnerstwie, lider projektu (Wojewoda) odpowiedzialny był za doradztwo integracyjne – punkt obsługi cudzoziemca w Poznaniu i kampanie informacyjną (prasa lokalna/regionalna), a partner za: funkcjonowanie Centrum Pomocy Migrantom, doradztwo: integracyjne, prawne, edukacyjno – międzykulturowe, zawodowe, psychologiczne, kompetencyjne, kampanie informacyjną (strona internetowa, audycje radiowe).

Celem głównym dwóch pierwszych projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 była poprawa jakości usług świadczonych przez służby Wojewody na rzecz obywateli państw spoza Unii Europejskiej poprzez pakiet działań ukierunkowanych na wzmocnienie potencjału zasobów ludzkich, rzeczowych i informacyjnych. Zrealizowano najbardziej pilne i niezbędne potrzeby związane z zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury i warunków do obsługi spraw. W ramach otrzymanych środków m.in. wykonano remont budynku i sal obsługi klienta, utworzono infolinię oraz stronę internetową (również w języku angielskim i rosyjskim), zmodernizowano archiwum, szkolono pracowników Wydziału.

Z kolei założeniem – celem głównym trzeciego projektu „Wielkopolska Wspólna Sprawa” realizowanego przez Wydział Polityki Społecznej, było kompleksowe podwyższenie standardu usług integracyjnych dla obywateli ww. państw w województwie wielkopolskim. Osiągnięcie wyznaczonego celu odbywało się poprzez m.in.: doskonalenie wiedzy pracowników (np. ośrodków pomocy społecznej, powiatowych urzędów pracy) związanych z integracją cudzoziemców, a także nabycie umiejętności pozwalających na ich profesjonalną obsługę; stworzenie i funkcjonowanie punktów informacyjno-doradczych dla obywateli państw spoza Unii Europejskiej; zapewnienie im kursów języka polskiego; organizowanie kursów adaptacyjnych dla cudzoziemców dotyczących wartości i praw

obowiązujących w Polsce³⁶; zapewnienie wsparcia szkół w zakresie pracy z dzieckiem cudzoziemskim; prowadzenie powszechnie dostępnej strony internetowej dla osób państw trzecich w językach: angielskim, rosyjskim i ukraińskim³⁷.

W ramach projektu cudzoziemcy mogli uzyskać pomoc i pozyskać informacje, a także skorzystać ze specjalistycznej pomocy – prawnej, psychologicznej, zawodowej, integracyjnej. W ramach doradztwa prawnego pomoc w: legalizacji pobytu na terytorium Polski, otrzymaniu pozwolenia na pracę, sporządzaniu pism i wniosków oraz zrozumieniu i interpretacji pism urzędowych, jak również pomoc w reprezentacji cudzoziemców przed właściwym organem w trakcie postępowania o wydanie zezwolenia na pobyt. Uczestnikom projektu zapewniono doradztwo zawodowe, w ramach którego przekazywane były informacje na temat rynku pracy, edukacji zawodowej i ustawicznej dorosłych, systemu zdobywania kwalifikacji w Polsce i na temat legalnych agencji pracy. Oferowana była także pomoc w tłumaczeniu dokumentów cudzoziemców (w tym przez tłumaczy przysięgłych) dotyczących m.in. legalizacji pobytu, nostryfikacji lub uznania świadectw i dyplomów. Zapewniono pomoc w zakresie uznania świadectw i dyplomów ukończenia szkół i uczelni wyższych uzyskanych w krajach pochodzenia we współpracy z pracownikami Wojewódzkiego Kuratorium Oświaty w Poznaniu oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego³⁸.

Z informacji umieszczonych na stronie przeznaczonej dla projektu³⁹ wynika, że w 2019 r. przeprowadzono badania ankietowe wśród cudzoziemców mające na celu określenie potrzeb i oczekiwań cudzoziemców mieszkających i pracujących w Polsce, a także uzyskanie opinii na temat wsparcia migrantów ze strony instytucji państwowych i jakości obsługi w urzędach oraz dostępu do informacji związanych z pracą w RP. W Raporcie z grudnia 2019 r. opracowanym przez Caritas Polska wskazano na konieczność podjęcia sześciu działań: 1) nauki specjalistycznego języka polskiego; 2) organizacji kursów i warsztatów pozwalających na przekwalifikowanie się, tak aby kompetencje imigrantów odpowiadały na potrzeby rynku pracy; 3) organizacji warsztatów dotyczących praw imigrantów w Polsce oraz zapewnienie bezpłatnych lub niskopłatnych porad prawnych; 4) skierowanych do społeczeństwa przyjmującego, które zniwelują postawy wrogości i niechęci wobec imigrantów; 5) powstania systemowych rozwiązań ułatwiających integrację imigrantów oraz działań zmieniających dyskurs publiczny wobec imigrantów (aktualny dyskurs promuje postawy agresywne i dyskryminujące, czego przejawem są ataki na imigrantów w przestrzeni publicznej); 6) uproszczenia procedur nostryfikacji dyplomów.

Wskazana pomoc realizowana była stacjonarnie w biurze projektu w Kaliszu, mobilnie w delegaturach Wydziału, a od lipca 2020 r. doradca zawodowy dyżurował w Centrum Pomocy Migrantom w Poznaniu. Według stanu realizacji wybranych wskaźników projektu⁴⁰ na 30 czerwca 2020 r., 941 cudzoziemców otrzymało poradę zawodową, 851 poradę prawną, a 25 ukończyło kurs języka polskiego.

(akta kontroli str. 17-18, 256-303, 623-711)

³⁶ Caritas Polska dla uczestników kursu adaptacyjnego opracowało materiał zawierający podstawowe informacje o Polsce, pracy w Polsce, systemie ubezpieczeń społecznych, systemie oświaty, służbie zdrowia, ubezpieczeniu zdrowotnym, pomocy społecznej, prowadzeniu działalności gospodarczej, wymianie zagranicznego prawa jazdy na polskie, instytucji pracujących na rzecz integracji migrantów w województwie wielkopolskim.

³⁷ <https://migranciwielkopolska.caritas.pl/>

³⁸ <https://migranciwielkopolska.caritas.pl/oferowane-wsparcie/>

³⁹ <https://migranciwielkopolska.caritas.pl/27-05-2019-badania-potrzeb-migrantow-polsce-zaproszenie-od-wypelnienia-anonimowej-ankiety/>

⁴⁰ W projekcie ustalono pięć wskaźników obowiązkowych oraz 26 dodatkowych.

W związku z pracami nad nowymi funduszami spraw wewnętrznych Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027, 7 sierpnia 2020 r. z Wydziału przekazano do Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wypełnioną ankietę dla Funduszu Azylu i Migracji, która może stanowić wkład Urzędu do przygotowania projektów programów krajowych. Wskazano w niej, że w nowej perspektywie, działania Urzędu powinny być skierowane na realizację zadań w celu: „Wspieranie legalnej migracji do państw członkowskich, w tym przyczynianie się do integracji obywateli państw trzecich”. Wśród zadań służących realizacji celu wskazano m.in. te związane z dalszym usprawnianiem obsługi (np. rozwój systemu udostępniania informacji o stanie spraw z uwzględnieniem wykorzystania aplikacji mobilnych i wdrożenia systemu przeglądania akt w formie elektronicznej, wdrożenie jednolitego zarządzania system rezerwacji wizyt, rozwój infolinii, mobilne punkty obsługi), ale także ocenę sytuacji cudzoziemców poprzez wykonanie analiz, badań i raportów. W ankiecie podano, że doświadczenia na poziomie wojewódzkim wskazują na potrzebę wzmocnienia w perspektywie finansowej 2021 – 2027 znaczenia procesów badawczych, wspomagających podejmowanie decyzji i planowanie koncepcji rozwoju dopasowanych do potrzeb państwa i obywateli. Zwrócono uwagę na potrzebę przygotowania raportu dotyczącego sytuacji cudzoziemców i pracodawców na regionalnym rynku pracy.

Szacunkowy koszt wykonania planowanych zadań wskazanych w ankiecie wyniósłby około 23 800 000,00 zł.

(akta kontroli str. 549-564)

2.2. Wicewojewoda wyjaśnił, że w ramach działań realizowanych przez Wojewodę, cudzoziemcy byli informowani za pośrednictwem strony internetowej, punktu informacyjnego i infolinii o wielu różnych sprawach, głównie o procedurach w zakresie legalizacji zatrudnienia i pobytu w kraju. Wskazał, że cudzoziemcy zapewne byli informowani przez pracowników infolinii o procedurach uznawania posiadanych kwalifikacji, niemniej jednak w związku z dużą liczbą i stopniem skomplikowania wszystkich wpływających zapytań, nie są one odnotowywane i nie ma możliwości podania ich liczby i okresów w jakich pracownicy informowali o nich cudzoziemców.

(akta kontroli str. 17-18)

Na stronie internetowej Wydziału⁴¹ w zakładce „Procedury” znajdowały się informacje dotyczące legalizacji pobytu obywateli spoza Unii Europejskiej, w tym uzyskania zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (tzw. „Niebieska karta UE”) oraz ich zmiany.

Poza wyżej opisanymi działaniami nie skorzystano z możliwości: wyznaczenia pracowników do informowania cudzoziemców o możliwości podjęcia pracy w określonych zawodach i branżach lub uznania kwalifikacji; przeszkolenia pracowników z zagadnień związanych z uznawaniem kwalifikacji cudzoziemców; udostępnienia cudzoziemcom, w sposób możliwie przystępny (np. w postaci ogłoszeń na tablicy urzędu, broszur informacyjnych, ulotek) procedur uznawania kwalifikacji.

(akta kontroli str. 17-18)

W Wydziale nie ustalono wewnętrznych procedur lub wytycznych dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz na pobyt czasowy i pracę (w tym w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji), przyjęta jednak była praktyka sprawdzania czy wskazany zawód jest zawodem regulowanym (szerzej opisana

⁴¹ <https://migrant.poznan.uw.gov.pl/>

w punkcie 2.3 wystąpienia). Ponadto, z analizy postępowań w sprawie udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania zawodu o wysokich kwalifikacjach wynikało, że stosowano „kartę weryfikacji pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji”, w której pracownik prowadzący daną sprawę odnotowywał fakt spełnienia m.in. warunków z art. 127 pkt 1 – 3 ustawy o cudzoziemcach oraz efekt wystąpienia o informacje, o których mowa w art. 109 ust. 1 ww. ustawy⁴².

(akta kontroli str. 17-18, 171)

2.3. W latach 2017–2019 sukcesywnie zwiększała się liczba składanych przez cudzoziemców wniosków i udzielanych im zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (na podstawie przepisów działu V ustawy o cudzoziemcach) oraz zezwoleń na pracę (na podstawie przepisów rozdziału 16 ustawy o promocji zatrudnienia). W 2019 roku udzielono odpowiednio o 17% i 132% więcej takich zezwoleń niż w 2017 roku. Tendencja ta utrzymywała się w I półroczu 2020 roku. W związku z wpływającymi do WUW wnioskami cudzoziemców, w latach 2017 – 2020 (do 30 czerwca):

- a) udzielono łącznie 38 108 (w poszczególnych, ww. latach: 9 362, 10 540, 10 949 i 7 257) zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (ustawa o cudzoziemcach), odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w 4 834 przypadkach (odpowiednio 934, 1 755, 1 640 i 505) i wpłynęło 4 670 informacji o utracie pracy przez cudzoziemca (począwszy od kwietnia 2018 roku, odpowiednio: 647, 2617, 1406).
- b) udzielono 88 (odpowiednio 12, 18, 40, 18) zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (ustawa o cudzoziemcach), odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w pięciu przypadkach (trzy odmowy w 2018 r., a dwie w 2019 r.) i wpłynęło 14 informacji o utracie pracy przez cudzoziemca (począwszy od kwietnia 2018 roku, odpowiednio: 1, 9, 4).

Należy zauważyć, że liczba wydanych zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji stanowiła tylko 0,23% wszystkich zezwoleń na pobyt czasowy, a liczba decyzji negatywnych w tym zakresie - 0,1% wszystkich odmów udzielenia zezwolenia.

Ze względu na brak możliwości wygenerowania danych w podziale na określone cele pobytu, podano wspólną (ogólną) liczbę wydanych rozstrzygnięć w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy. I tak: w 167 przypadkach (odpowiednio 38, 59, 51, 19) odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie; cofnięto 400 zezwoleń (odpowiednio 48, 151, 181, 20); zmieniono 404 zezwoleń (odpowiednio 52, 103, 184, 65).

Natomiast w zakresie zezwoleń na pracę (ustawa o promocji zatrudnienia) wydano łącznie 132 680 zezwoleń (odpowiednio 21 154, 36 421, 49 040, 26 065); 553 odmów wszczęcia postępowania (odpowiednio 4, 286, 194, 69); 629 odmów udzielenia zezwolenia (odpowiednio 40, 172, 298, 119); 1 967 uchyień zezwoleń (odpowiednio 611, 1043, 258, 55) oraz 45 zezwoleń zmieniających (odpowiednio 1, 15, 26, 3).

- c) udzielono łącznie 132 680 (w poszczególnych, ww. latach: 21 154, 36 421, 49 040 i 26 065) zezwoleń na pracę (ustawa o promocji zatrudnienia), odmówiono udzielenia takiego zezwolenia w 629 przypadkach (odpowiednio 40, 286, 194

⁴² Zgodnie z ww. przepisem, przed wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wojewoda zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą lub do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji, 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.

i 69), a w 553 przypadkach (odpowiednio czterech, 286, 194 i 69) odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie, liczba cofniętych zezwoleń wyniosła 400 (odpowiednio 48, 151, 181 i 20), a zmienionych – 404 (odpowiednio 52, 103, 184 i 65).

(akta kontroli str. 21, 90-98)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 93 decyzje (88 pozytywnych i pięć negatywnych) dotyczące zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

Każdorazowo przed wydaniem zezwolenia sprawdzano czy stanowisko wskazane we wniosku dotyczy zawodu regulowanego. W Wydziale przyjęto praktykę przyporządkowania stanowiska do konkretnego zawodu według Klasyfikacji zawodów i specjalności, a następnie sprawdzenia czy figuruje ono w wykazie zawodów regulowanych dostępnym na stronie internetowej Komisji Europejskiej⁴³. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że w przypadku wątpliwości lub w przypadku potwierdzenia, iż dany cudzoziemiec ma świadczyć pracę w zawodzie regulowanym dokonywana była stosowna analiza m.in. na podstawie rozporządzeń wydanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁴⁴. W badanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki wnioskowania przez cudzoziemców o zezwolenia na wykonywanie pracy w zawodzie regulowanym.

Przed wydaniem zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji sprawdzano i oceniano czy cudzoziemiec posiada formalne kwalifikacje i spełnia inne warunki, które są wymagane, w przypadku zgłoszenia zamiaru wykonywania danego zawodu. Podstawą oceny ich spełnienia były dokumenty poświadczające zdobyte wykształcenie (dyplomy ukończenia szkół średnich i wyższych), certyfikaty ukończenia kursów i szkoleń, książeczki pracy i listy referencyjne od poprzednich pracodawców. Dokumenty składane przez cudzoziemców, poza jednym przypadkiem⁴⁵, były przetłumaczone przez tłumaczy przysięgłych i poświadczone za zgodność z oryginałem przez notariusza, adwokata, radcę prawnego albo pracownika Wydziału. Co do zasady, w razie braku prawidłowo złożonych dokumentów, cudzoziemiec był wzywany do ich uzupełnienia.

W ww. jednym przypadku⁴⁶ stwierdzono nieprawidłowość polegająca na tym, że do wniosku o udzielenie przedmiotowego zezwolenia dołączono kserokopie dyplomu ukończenia szkoły w języku ukraińskim, jednocześnie w załączniku nr 2 wymieniając w języku angielskim posiadane tytuły naukowe. Pomimo, że żadna z tych informacji nie była przetłumaczona na język polski, wnioskodawcy nie wezwano do uzupełnienia braków i udzielono zezwolenia, co w efekcie może budzić wątpliwości, czy w Wydziale rzetelnie zweryfikowano w tym zakresie posiadanie przez niego wysokich kwalifikacji w rozumieniu art. 3 pkt 25 ustawy o cudzoziemcach.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła m.in., że sposób weryfikowania przedłożonej dokumentacji podlegał modyfikacji na przestrzeni lat, a ww. wnioskodawcy ponownie udzielono zezwolenia (w 2019 r.)⁴⁷, tym razem już na podstawie

⁴³ https://ec.europa.eu/growth/toolsdatabases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=*

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 220.

⁴⁵ Patrz również sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁶ Sprawa SO-VI.6151.320.2016.39. Zezwolenie udzielone 16 stycznia 2017 r. na podstawie wniosku z 19 stycznia 2016 r.

⁴⁷ Sprawa SC-IX.6151.3200.2019 z wniosku z 8 kwietnia 2019 r.

przetłumaczonych dokumentów – co kontroler NIK potwierdził w toku czynności kontrolnych.

Źródłem informacji o kwalifikacjach cudzoziemca oraz jego doświadczeniu zawodowym był także załącznik nr 2 składany do wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Wskazywano w nim posiadane wyższe kwalifikacje zawodowe niezbędne do wykonywania pracy (rodzaj kwalifikacji oraz rodzaj dokumentu poświadczającego ich posiadanie).

(akta kontroli str. 171, 368-393, 565-622)

Na podstawie badanych, udzielonych 88 zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą wnioski o ich wydanie złożyło 88 cudzoziemców⁴⁸ z 14 krajów. Były to przede wszystkim osoby o narodowości: ukraińskiej (47), hinduskiej (14), rosyjskiej (sześć), tureckiej (pięć), ale również białoruskiej i brazylijskiej (po trzy), ormiańskiej i albańskiej (po dwie osoby). Po jednym wniosku złożyli obywatele: Albani, Demokratycznej Republiki Konga, Iranu, Macedoni, Nowej Zelandii i Stanów Zjednoczonych Ameryki. Wnioskowano o udzielenie zezwoleń przede wszystkim w zawodach związanych z działalnością informatyczną (programiści, programiści aplikacji, konsultanci SAP, administratorzy bazy danych itp.) oraz przemysłem (inżynierowie zapewnienia jakości, automatycy, konstruktorzy).

O zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (ustawa o cudzoziemcach) nie ubiegali się cudzoziemcy zamierzający podjąć pracę w zawodzie lekarza. Zgodnie z przedłożonymi sprawozdaniami MPRIIPS za lata 2017-2020 (I półrocze) zezwoleń na pracę (ustawa o promocji zatrudnienia) cudzoziemców wykonujących pracę na terytorium RP w zawodach medycznych (lekarze, pielęgniarki, położne, pozostałe) udzielono łącznie 156.

(akta kontroli str. 565-622)

W toku prowadzonych postępowań każdorazowo badane było, czy jest spełniony wymóg wynikający z art. 127 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach⁴⁹ lub czy zachodzą przesłanki zwolnienia z przedstawienia informacji starosty wynikające z art. 129 ww. ustawy. Podstawa ewentualnego zwolnienia wynikała z akt sprawy oraz wskazana była w podstawie prawnej decyzji.

(akta kontroli str. 565-622)

Siedmiu cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie było absolwentami polskich uczelni: Politechniki Poznańskiej (pięć osób), Politechniki Warszawskiej (jedna osoba) oraz Uniwersytetu Artystycznego w Poznaniu (jedna osoba). Uzyskali oni wykształcenie na kierunkach: informatyka (inżynieria oprogramowania), elektronika, mechanika i budowa maszyn, automatyka i robotyka, ale również architektura i fotografia.

(akta kontroli str. 565-622)

Zgodnie z art. 127 pkt 1 ppkt d) ustawy o cudzoziemcach, jednym z warunków udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji jest posiadanie przez cudzoziemca ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r.

⁴⁸ W tym siedmiu cudzoziemców, którzy w okresie objętym kontrolą złożyli wnioski dwukrotnie.

⁴⁹ Tj. podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy.

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵⁰ lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie analizy postępowań stwierdzono niejednorodność działania Urzędu w tym zakresie, tj. nie we wszystkich aktach sprawy znajdowały się dokumenty świadczące o posiadaniu przez cudzoziemca ubezpieczenia zdrowotnego (np. ZUS RMUA).

Wicedyrektor wyjaśniła, że zgodnie z wypracowaną praktyką, weryfikacja tego obowiązku jest dokonywana na podstawie załącznika nr 1 do wniosku. Taki pogląd został przyjęty przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, był przedstawiany na naradach z dyrektorami wydziałów ds. cudzoziemców i jest on prezentowany w orzeczeniach wydawanych w wyniku postępowań odwoławczych. Powyższą praktykę Urząd przyjął na podstawie analizy przepisów zarówno ustawy o cudzoziemcach jak i przepisów regulujących zasady powszechnego obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, z których wynika, że obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym objęte są osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy oraz osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenia, a wynikający z prawnych regulacji obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia spoczywa na pracodawcy lub zleceniodawcy. Wicedyrektor dodała, że załączone do akt sprawy dokumenty świadczące o posiadaniu przez cudzoziemca ubezpieczenia zdrowotnego, są co do zasady składane z inicjatywy wnioskodawców.

Dostrzegając względy jakimi się kierowano w Urzędzie, w tym przyjętą przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców linię orzeczniczą, NIK wskazuje, że ww. praktyka postępowania obciążona jest ryzykiem niedokonania przez pracodawcę zgłoszenia cudzoziemca do ubezpieczenia zdrowotnego.

(akta kontroli str. 183-184)

Na podstawie 14 informacji o utracie pracy przez cudzoziemca stwierdzono, że w dwóch przypadkach wystąpiły przesłanki do wszczęcia postępowania o cofnięcie zezwolenia.

W pierwszym z nich postępowanie takie wszczęto 1 czerwca 2020 r. w związku z wpływem do Urzędu 7 stycznia 2020 r. informacji o rozwiązaniu umowy o pracę. W przedmiotowej sprawie 23 marca 2020 r. skierowano do cudzoziemca informacje o możliwości zmiany zezwolenia na pobyt ze względu na wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (art. 135 ustawy o cudzoziemcach) oraz przesłankach cofnięcia zezwolenia (art. 133 ww. ustawy).

W drugim przypadku, stwierdzono nieprawidłowość⁵¹ polegającą na zaniechaniu wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, pomimo wystąpienia przesłanki ujętej w art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach. Zezwolenia, udzielonego obywatelowi Brazylii decyzją z 17 maja 2019 r. (SC-VIII.6151.3335.2019) na czas do 16 maja 2022 r. nie cofnięto, w sytuacji gdy cudzoziemiec ten zakończył pracę z dniem 18 października 2019 r. i opuścił terytorium RP. Informacja o tym fakcie wpłynęła do Urzędu 22 października 2019 r. Zgodnie z ww. art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, zezwolenie na pobyt czasowy cofa się cudzoziemcowi, gdy ustał cel pobytu, który był powodem udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy. Nie zaistniała przy tym jedna z trzech przesłanek z art. 133 § 2 ww. ustawy (których łączne spełnienie wyłączałoby zastosowanie powołanego art. 101 pkt 1), gdyż czas pozostawiania cudzoziemca bez pracy przekroczył trzy miesiące w okresie ważności zezwolenia (z dniem 18 stycznia 2020 r.).

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.

⁵¹ Patrz także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że postępowania nie wszczęto ze względu na ograniczenia kadrowe i organizacyjne, w tym brak możliwości zastąpienia długotrwale nieobecnego pracownika i inne priorytetowe zadania.

W pozostałych sprawach:

- sześć informacji wpłynęło do Urzędu w toku prowadzonych postępowań i zostały one wykorzystane jako dowód w postępowaniach w przedmiocie odmowy, udzielenia zezwoleń albo ich zmiany,
- w jednym przypadku zezwolenie wydane przez Wojewodę Wielkopolskiego wygasło w związku z wydaniem nowego zezwolenia przez Wojewodę Małopolskiego (art. 102 ustawy o cudzoziemcach),
- dwie informacje⁵² zostały przekazane do innego wojewody w związku ze złożonymi w tamtejszych urzędach wnioskami o zmianę zezwoleń,
- dwie informacje nie dotyczyły zezwoleń wydanych ze względu na wysokie kwalifikacje.

(akta kontroli str. 254-255, 304-318, 345-367)

W jednym przypadku⁵³, do wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (stanowisko menedżera ds. personalnych), nie dołączono dokumentów poświadczających uzyskane wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na tym, że wnioskodawcy nie wezwano do uzupełnienia tych braków i udzielono zezwolenia⁵⁴.

Zastępca Dyrektora wskazała, że zezwolenia udzielono w oparciu o informacje zawarte w załączniku nr 2 składanym do wniosku. Załącznik jest wypełniany i podpisany przez cudzoziemca pod rygorem art. 233 § 1 i 6 Kodeksu karnego⁵⁵. Z informacji z załącznika wynikało, że cudzoziemiec posiadał tytuł magistra psychologii potwierdzony dyplomem. Zastępca Dyrektora wskazała, że ustawa o cudzoziemcach nie precyzuje w jakiej formie cudzoziemiec ma wykazać posiadanie wyższych kwalifikacji zawodowych, o których mowa w art. 127 ust.1 pkt 1 lit. c. Dodała, że zgodnie z art. 75 § 2 Kpa⁵⁶, jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Informacje zawarte w załączniku nr 2 były opatrzone takim rygorem i precyzyjnie określały posiadany przez cudzoziemca dokument. Z uwagi na komplet materiału dowodowego do wydania pozytywnej decyzji zgodnej z żądaniem strony, odstąpiono od dodatkowych wyjaśnień i niezwłocznie wydano decyzję.

Zastępca Dyrektora wskazała także, że sposób postępowania i weryfikowania dokumentów w kolejnych latach podlegał modyfikacji. Organ dążył do optymalnego modelu postępowań dowodowych, którego osiągnięcie napotyka na ograniczenia związane m.in. zasobami kadrowymi niedostosowanymi ilościowo do ilości spraw, mnogości i stopnia skomplikowania procedur.

⁵² W tym jedno pismo zarejestrowane dwukrotnie.

⁵³ Sprawa SO-VIII.6151.1594.2017.11.

⁵⁴ Patrz także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.). Zgodnie z jego art. 233 § 1 i 6, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, a przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

⁵⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), dalej: Kpa.

NIK wskazuje, że w przywołanym załączniku nr 2 wpisano wyłącznie „Magister psychologii” oraz numer dyplomu⁵⁷, z których to danych nie wynika ani kraj, ani uczelnia, w której tytuł ten został nadany, ani też data w której to nastąpiło. Ponadto, przy przyjęciu przedstawionego poglądu o wystarczającej roli składanych przez wnioskodawców oświadczeń, konsekwentnie nie byłoby potrzeby pobierania jakichkolwiek dokumentów – czego przecież w Wydziale w pozostałych postępowaniach nie praktykowano. W tym kontekście, zaniechanie wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia tych istotnych braków było zachowaniem nierzetelnym, albowiem brak było należytej staranności w ustaleniu nie tylko czy wnioskodawca jest magistrem psychologii, ale czy w ogóle ma wyższe wykształcenie.

(akta kontroli str. 186, 394-413)

W dwóch na 88 wydanych zezwoleń (2,27% badanych spraw) wskazano kwoty wynagrodzeń inne, aniżeli te wynikające z umów o pracę. W pierwszym przypadku⁵⁸ była to kwota wyższa od tej wskazanej w umowie (9 362,75 zł zamiast 8 286, 65 zł), w drugim⁵⁹ niższa (8 650,00 zł zamiast 10 015,00 zł).

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że przepis art. 137 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach nie konkretyzuje dokumentu będącego podstawą określenia kwoty wynagrodzenia, jaka ma być wskazana w decyzji. W związku z czym organ dokonuje oceny całego zgromadzonego materiału dowodowego, w tym również wynagrodzenia proponowanego przez pracodawcę w załączniku nr 1 do wniosku składanego na podstawie art. 106 ust. 1a ustawy o cudzoziemcach. Wskazała, że z regulacji tej wynika, iż w załączniku nr 1 pracodawca określa warunki przyszłe na jakich zamierza zatrudnić cudzoziemca. Organ udzielając zezwolenia na pobyt musi zatem uwzględnić nie tylko warunki zatrudnienia na jakich cudzoziemiec wykonuje pracę, ale również warunki, na których pracodawca zamierza zatrudnić cudzoziemca po uzyskaniu i na podstawie zezwolenia. Z tego właśnie powodu, w pierwszym przypadku, wskazano kwotę wyższą wynagrodzenia. W drugim przypadku nastąpiła omyłka co do właściwej kwoty poprzez wpisanie wynagrodzenia określonego we wcześniejszym zezwoleniu na pobyt czasowy, a nie wskazanego w załączniku nr 1. Niemniej jednak w decyzji zawarto sformułowanie: „za wynagrodzeniem nie niższym niż:”, które pozwala uznać, że faktyczne wynagrodzenie cudzoziemca spełnia wymagania wydanego zezwolenia i cudzoziemiec może legalnie wykonywać pracę na warunkach określonych w załączniku nr 1.

NIK wskazuje, że informacje o wynagrodzeniu ujęte w decyzjach powinny opierać się na wiążącej pracodawcę i cudzoziemca aktualnej umowie o pracę⁶⁰. Opieranie się na odmiennych informacjach zawartych w załączniku nr 1 poddaje w wątpliwość fakt obowiązywania umowy w zakresie przewidzianego w niej wynagrodzenia. Jest to szczególnie istotne w hipotetycznych przypadkach gdy ujęta w umowie wysokość wynagrodzenia jest niezgodna z przepisami prawa tj. jest niższa niż równowartość 150% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto, o której mowa w art. 127 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach, a jednocześnie kwota wpisana w załączniku nr 1 próg ten przewyższa.

(akta kontroli str. 185-186, 443-471, 472-496)

W trzech na 88 wydanych zezwoleń (3,4% badanych spraw) zezwolenia na pobyt czasowy udzielono na czas dłuższy aniżeli wynikający z przedłożonej przez

⁵⁷ „N 37617134”.

⁵⁸ Sprawa SC-IX.6151.6722.2019.

⁵⁹ Sprawa SO-VIII.6151.1567.2018.9.

⁶⁰ W tym aneksowanej.

cudzoziemca umowy o pracę⁶¹. I tak: w pierwszym przypadku umowę o pracę zawarto na okres do 4 września 2020 r. a zezwolenie na pobyt udzielono do 29 października 2022 r., w drugim umowa ważna była do 12 lipca 2020 r. a zezwolenie do 19 listopada 2022 r., w trzecim przypadku umowa obowiązywała do 30 kwietnia 2020 r. a zezwolenie do 25 czerwca 2021 r. Zgodnie z art. 128 ustawy o cudzoziemcach zezwolenia, o którym mowa w art. 127, udziela się na okres dłuższy o 3 miesiące od okresu wykonywania pracy, nie dłuższy jednak niż 3 lata.

Zastępca Dyrektora, wyjaśniła, że w przedmiotowych sprawach okres zezwolenia ustalono zgodnie z załącznikami nr 1 do wniosków, w których pracodawcy wskazali okresy na jakie chcą powierzyć cudzoziemcowi wykonywanie pracy, tj. w pierwszym i drugim przypadku „trzy lata od dnia wydania decyzji”, a w trzecim „od dziś na trzy lata” (tj. od dnia złożenia wniosku). Nadto wskazała, że przepis art. 128 nie wskazuje na okres zatrudnienia wynikający z umowy o pracę, lecz „okres wykonywania pracy”, w związku z czym określając termin ważności niniejszego zezwolenia wzięto pod uwagę całokształt materiału dowodowego zebranego w sprawie, tzn. zarówno umowę o pracę, jak i oświadczenie pracodawcy zawarte w załączniku nr 1 do wniosku.

(akta kontroli str. 189-190, 319-344, 497-523, 524-548)

Dostrzegając, że przyjęta w Wydziale praktyka postępowania pozwalała zapobiec nadmiernej kumulacji postępowań dotyczących tego samego cudzoziemca, NIK wskazuje, w sytuacji kiedy nie dopełni on obowiązku o którym mowa w art. 113 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach⁶², może to skutkować posiadaniem zezwolenia na pobyt przez osobę niemającą już do tego prawa, z uwagi na ustanie przyczyny udzielenia zezwolenia.

Ustalenia kontroli dają podstawę do twierdzenia, że dla znacznej części cudzoziemców, otrzymane zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, nie było pierwszym dokumentem uprawniającym do legalnego pobytu i pracy w Polsce. Na podstawie akt postępowań oraz analizy historii pobytu (wydruków z Systemu Pobyt), stwierdzono że cudzoziemcy ci już wcześniej posiadali takie zezwolenia i aktualnie wnioskuje o ich przedłużenie (wydanie nowej karty pobytu) lub też posiadają zezwolenie na pracę (na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia) i zmieniają cel pobytu na wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Z analizowanych danych wynikało również to, że nie ma znaczącego przyływu nowej kadry, dynamicznej zmiany wśród cudzoziemców ubiegających się o akurat ten rodzaj zezwolenia, tj. związanego z posiadaniem wysokich kwalifikacji. Nie oznacza to jednak, że cudzoziemców z wyższymi kwalifikacjami w Wielkopolsce nie ma, przy czym, jak wskazano w pkt 1.2 wystąpienia, w Urzędzie nie gromadzi się danych na temat m.in. ich zawodu wyuczonego.

(akta kontroli str. 565-622)

Na podstawie wydruków z systemu Pobyt dotyczących próby 24 cudzoziemców, którym udzielono wiz stwierdzono, że w systemie znajdują się dane dotyczące zawodu cudzoziemca, które mogłyby stanowić podstawę ewentualnej analizy mającej na celu uzyskanie informacji na temat posiadanych przez niego kwalifikacji lub wyuczonego zawodu. Badanie wykazało, że ww. cudzoziemcy wykazywali posiadanie jednego z pięciu zawodów, tj. lekarz - chirurg, dziennikarz telewizyjny, artysta – plastyk, właściciel firmy meblarskiej lub samochodowej oraz ksiądz

⁶¹ Dotyczy spraw: SC-IX.6151.6754.2019, SC-IX.6151.4749.2019, SC-VIII.6151.2718.2019.

⁶² Cudzoziemiec, któremu udzielono zezwolenia na pobyt czasowy, zawiadamia wojewodę, który udzielił tego zezwolenia, w terminie 15 dni roboczych, o ustaniu przyczyny udzielenia zezwolenia.

rzymsko – katolicki (pastor ewangelicki lub duchowny innego wyznania). Dostrzec jednocześnie należy, że cudzoziemcy, którzy uzyskiwali kilka wiz w różnych przedziałach czasowych, często podawali różne, ww. zawody. Na przykład przy składaniu pierwszego wniosku o wydanie wizy jako zawód wskazywano lekarz – chirurg, a przy kolejnym wniosku dziennikarz telewizyjny. Wystąpiły także przypadki zmiany podawanego zawodu z pastora ewangelickiego na artystę plastyka, z księdza rzymskokatolickiego na właściciela firmy samochodowej, jak i inne. Porównanie danych dotyczących zawodu (kwalifikacji) ujętych w systemie Pobyt z danymi wynikającymi z dokumentacji prowadzonych postępowań o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji dla powyższych cudzoziemców wskazuje, że w żadnym z badanych przypadków dane nie były tożsame. Nasuwa to wątpliwości co do wiarygodności informacji znajdujących się w systemie Pobyt w tym zakresie.

(akta kontroli str. 712-903)

W wyniku analizy 88 postępowań w których udzielono przedmiotowych zezwoleń stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszaniu terminów na załatwianie sprawy, określonych w art. 35 § 3 Kpa⁶³. W przypadku 35 pozytywnych decyzji⁶⁴ (40%), wydanych w trakcie całego okresu objętego kontrolą, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego nastąpiło później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Opóźnienia wynosiły od blisko dwóch do blisko dziesięciu miesięcy.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że prowadzenie postępowań w terminach wynikających z Kpa nie było możliwe ze względu na niewystarczające zasoby do realizacji zadań związanych z obsługą spraw cudzoziemców i legalizacją ich pobytu. Od 2014 r. odnotowywany był stały przyrost wniosków składanych przez cudzoziemców (2014 r. – 3,8 tys. wniosków w sprawach legalizacji pobytu, 2015 r. – 7,9 tys., 2016 r. – 12,1 tys., 2017 – 17,5 tys., 2018 – 24,7 tys., 2019 – 25,1 tys., I półrocze 2020 r. – 15,5 tys.), przy braku wzrostu obsady kadrowej. Zastępca Dyrektora wskazała, że przyrost liczby wniosków przy nieadekwatnym wzmocnieniu kadrowym i technicznym powodował spiętrzenie liczby spraw oczekujących na rozpatrzenie na stanowiskach, wpływając tym samym na zakłócenia płynności prowadzonych postępowań i wydłużenie okresów pomiędzy kolejnymi czynnościami administracyjnymi. Zaburzenia ujawniały się na każdym z etapów procesu legalizacji pobytu – od przyjęcia wniosku i oceny formalnej, poprzez informowanie o wszczęciu postępowania, rejestrację w systemach, postępowania dowodowe, obieg dokumentów, na procesach decyzyjnych kończąc. Obecnie na jednego pracownika przypada średnio ok. 500 postępowań jednocześnie, co ma decydujący wpływ na sprawność prowadzonych postępowań. Zastępca Dyrektora podkreśliła, że wnioski są rozpatrywane w najkrótszym możliwym terminie, biorąc pod uwagę posiadane zasoby.

⁶³ Patrz także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶⁴ Dotyczy spraw: SC-VII.6151.11077.2019, SC-IX.6151.7700.2019, SC-VIII.6151.16155.2019, SC-IX.6151.4006.2019, SC-VIII.6151.2006.2019, SC-IX.6151.6689.2019, SC-IX.6151.5620.2019, SO-VI.6151.7085.2016, SO-VI.6151.5018.2016.13, SO-VIII.6151.454.2016.3, SO-VI.6151.1598.2016.40, SO-VI.6151.5898.2016.40, SO-VIII.6151.1208.2017.7, SO-VI.6151.320.2016.39, SO-VIII.6151.1703.2017.9, SO-VIII.6151.1012.2018.11, SO-VIII.6151.1254.2018.5, SO-VIII.6151.4107.2017.9, SO-VIII.6151.7768.2017.9, SO-VIII.6151.166.2018.9, SO-VIII.6151.1567.2018.9, SO-VIII.6151.1046.2018.9, SC-VIII.6151.3156.2019, SC-IX.6151.1264.2019, SC-VIII.6151.3335.2019, SC-VIII.6151.2672.2019, SC-IX.6151.1110.2019, SC-IX.6151.4749.2019, SC-VIII.6151.582.2019, SC-IX.6151.4099.2019, SC-IX.6151.1455.2019, SC-VII.6151.8773.2019, SC-VIII.6151.3121.2019, SC-VIII.6151.6866.2019, SC-VIII.6151.2600.2019

W Wydziale zwracano się o wzmocnienie obsady kadrowej⁶⁵ i wprowadzano modyfikacje do posiadanych baz danych, umożliwiające m.in. monitorowanie wpływających terminów.

(akta kontroli str. 191-193, 565-622)

Stwierdzono także nieprawidłowość polegającą na tym że, w 22 na 88 pozytywnych decyzji (25% badanych spraw⁶⁶), wydanych na przestrzeni całego okresu objętego kontrolą, nie zawiadomiono stron o niezakończeniu sprawy w terminie, a w konsekwencji nie podano też przyczyn zwłoki, nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczone strony o prawie do wniesienia ponaglenia, co naruszało art. 36 § 1 i 2 Kpa⁶⁷.

Zastępca Dyrektora wskazała, że realizacja obowiązku określonego w art. 36 Kpa nie była możliwa w przedmiotowych postępowaniach z tych samych powodów co przywołane powyżej. Dodała, że w Urzędzie dąży się do optymalizacji tego etapu procesu, mając na uwadze adekwatność ponoszonych nakładów do efektów oraz ekonomikę prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 191-193, 565-622)

W przypadku pięciu postępowań wydano decyzje odmowne⁶⁸. Wnioski dotyczyły zawodów (stanowisk): kierownika działu logistyki, starszego programisty JAVA, programisty aplikacji, kupca, kierownika ds. planowania i odnosiły się odpowiednio do obywateli: Stanów Zjednoczonych Ameryki, Rosji, Ukrainy oraz Republiki Południowej Afryki (dwa wnioski). Powodami odmów było: nieprzedłożenie umowy o pracę zawartej na okres przynajmniej jednego roku (art. 127 pkt 1 lit. a ustawy o cudzoziemcach), nieudokumentowanie posiadania wyższych kwalifikacji zawodowych (art. 127 pkt 1 lit. c), brak ubezpieczenia zdrowotnego (art. 127 pkt 1 lit. d), nieudokumentowanie faktu, że wynagrodzenie nie będzie niższe niż równowartość 150% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym zawarcie umowy (art. 127 pkt 3). W sprawach tych, wielokrotnie wzywano cudzoziemców do uzupełnienia braków formalnych. W związku z brakiem przedłożenia przez cudzoziemców dokumentów niezbędnych do wydania zezwoleń, zaszły przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia wynikające z art. 100 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach.

(akta kontroli str. 21)

2.4. W okresie objętym kontrolą, działania Wojewody w zakresie udzielania zezwoleń na pobyt czasowy, w tym w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji nie były objęte audytem wewnętrznym ani kontrolą wewnętrzną, pomimo że z planów audytu na 2017 r. i 2019 r. wynikało, iż oszacowany poziom ryzyka występowania nieprawidłowości w obszarze spraw cudzoziemców był wysoki, a w 2018 r. średni.

(akta kontroli str. 19-20, 225-246, 250-251)

Niemniej jednak, w okresie od 2 do 6 lipca 2018 r., kontrolę w zakresie oceny prawidłowości prowadzenia przez Wojewodę postępowań o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, przeprowadził Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

⁶⁵ M.in. w toku kontroli trwały kolejne nabory na stanowiska pracy w Wydziale - <https://poznan.uw.gov.pl/oferty-pracy?page=1>.

⁶⁶ Dotyczy spraw: SC-IX.6151.5045.2019, SC-IX.6151.7700.2019, SC-IX.6151.2852.2019, SC-IX.6151.6722.2019, SC-IX.6151.8113.2019, SC-IX.6151.4730.2019, SC-IX.6151.8297.2019, SO-VIII.6151.1703.2017.9, SO-VIII.6151.606.2018.11, SO-VI.6151.3773.2017.38, SO-VIII.6151.4149.2017.11, SO-VIII.6151.1228.2018.11, SO-VIII.6151.6008.2018, SO-VIII.6151.2133.2018.9, SC-VIII.6151.3156.2019, SC-VIII.6151.2718.2019, SC-VIII.6151.7416.2019, SC-VII.6151.6565.2019, SC-VIII.6151.7560.2019, SC-VIII.6151.3134.2018.9, SC-VIII.6151.10690.2019, SC-IX.6151.3200.2019.

⁶⁷ Patrz także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶⁸ Tj. trzy w 2018 r. i dwie w 2019 r.

Główne nieprawidłowości, a w konsekwencji zalecenia pokontrolne, dotyczyły przestrzegania przepisów Kpa m.in. w zakresie terminów załatwiania spraw (art. 35 i 36 Kpa), powiadamiania wszystkich stron postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego (art. 61 § 4 Kpa), prowadzenia metryki sprawy (art. 66a Kpa), a także przestrzegania ustawy o cudzoziemcach w zakresie pouczenia cudzoziemców o ich prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania (art. 7 ww. ustawy). Z analizy odpowiedzi z 7 grudnia 2018 r. na zalecenia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wynika, że zrealizowano wykonanie zaleceń poprzez m.in. organizację szkoleń zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie postępowania administracyjnego oraz przestrzegania innych przepisów związanych z legalizacją pobytu. Zaprojektowano i wdrożono funkcjonalność generowania metryki sprawy w formie elektronicznej w aplikacji „Cudzoziemcy”. Zobowiązano również pracowników Wydziału do bezwzględnego przestrzegania art. 7 ust 1 ustawy o cudzoziemcach dotyczących pouczenia cudzoziemca w formie pisemnej i w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążyących na nim obowiązkach poprzez pobieranie od cudzoziemców potwierdzenia odbioru pouczenia. Wojewoda poinformował także, że w 2019 r. planowane jest doskonalenie i rozszerzenie funkcjonalności aplikacji „Cudzoziemcy” wspomagających monitorowanie terminów załatwiania spraw, w tym kalendarza i powiadomień o upływających terminach. Jednocześnie zaznaczono, że głównym czynnikiem utrudniającym organizację pracy zapewniającą przestrzeganie terminów są ograniczone zasoby do rozpatrywania stale rosnącej liczby spraw oraz iż będą kontynuowane starania o zabezpieczenie składu osobowego adekwatnego do ilości zadań wykonywanych przez Wydział.

(akta kontroli str. 19-20, 43-64)

2.5. W poszczególnych latach okresu 2017 – 2020 (do 30 czerwca) do Wojewody w zakresie spraw cudzoziemców wpłynęło odpowiednio 57⁶⁹, 68⁷⁰, 50 i 32 skarg (sygnałów obywatelskich). Skarg uznanych za zasadne lub częściowo zasadne było łącznie 57 (odpowiednio: 29, 34, 19 i 11), za bezzasadne uznano 93 (odpowiednio: 23, 24, 22 i 14), a 31 przekazano według właściwości do innych organów (odpowiednio: 5, 10, 9, 7).

Składane skargi dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych z przewlekłością postępowania oraz obsługą cudzoziemców. Szczegółowym badaniem objęto skargę z 22 czerwca 2018 r. (wpływ do Urzędu 25 czerwca 2018 r.) dotyczącą niezakończania sprawy w terminie w związku z wnioskiem o zmianę zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. O powyższej sprawie cudzoziemiec poinformował także Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (wpływ skargi do Szefa Urzędu 18 czerwca 2018 r.). W przedmiotowych skargach cudzoziemiec podniósł kwestie związane z brakiem: zachowania terminowości prowadzonego postępowania; uzyskania informacji o etapie rozpatrywania sprawy; aktualnych wzorów wniosków i załączników do pobrania na stronie internetowej Urzędu w wersji anglojęzycznej. W Urzędzie skargę uznano za zasadną, o czym poinformowano skarżącego. Wskazano, że opóźnienia w prowadzonym postępowaniu były konsekwencją dużej liczby wpływającej korespondencji (prowadzonych postępowań) oraz niewystarczających zasobów kadrowych. Ponadto, przekazano informację o umieszczeniu na stronie internetowej aktualnych dokumentów oraz o terminie podjęcia decyzji w sprawie.

⁶⁹ Z czego 11 skarg nie dotyczyło cudzoziemców. W 2017 r. Wydział realizował także zadania w zakresie m.in. obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych, dokumentów paszportowych.

⁷⁰ Z czego 25 skarg nie dotyczyło cudzoziemców. W 2018 r. Wydział realizował także zadania wskazane w poprzednim przypisie.

Skargę rozpatrzono zgodnie z zasadami i w terminie przewidzianym w Kpa oraz w regulacjach wewnętrznych.

NIK wskazuje jednocześnie, że sposób prowadzenia ewidencji skarg w Wydziale nie był przejrzysty. Z przedłożonych w toku czynności kontrolnych ewidencji można było uzyskać dane dotyczące: znaku sprawy, daty założenia sprawy, a w części „nazwa” wprowadzane były informacje różnego rodzaju. Najczęściej było to: imię i nazwisko składającego skargę, krótka informacja dotycząca przedmiotu skargi, a czasami tylko i wyłącznie numer sprawy, co utrudniało szybką weryfikację tych skarg.

(akta kontroli str. 20, 65-71)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W jednym przypadku, w 2019 r., zaniechano wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, pomimo wystąpienia obligatoryjnej przesłanki cofnięcia tego zezwolenia, o której mowa w art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach.

(akta kontroli str. 254-255, 304-318, 345-367)

- 2) W 2017 r. wystąpiły jednostkowe przypadki udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji po nierzetelnym zweryfikowaniu faktu posiadania tych kwalifikacji przez cudzoziemca (brak dokumentacji źródłowej potwierdzającej te kwalifikacje albo brak przetłumaczenia tej dokumentacji).

(akta kontroli str. 185-190, 319-344, 368-548)

- 3) Na przestrzeni całego okresu objętego kontrolą występowały liczne przypadki naruszania terminów na załatwianie spraw w przedmiocie udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, określonych w art. 35 § 3 Kpa oraz niezawiadamiania stron o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, co naruszało art. 36 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 191-193, 565-622)

OCENA CZĄSTKOWA

W WUW zapewniono cudzoziemcom dostęp do informacji dotyczących wymogów uzyskania przez nich poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę. Aktywnie organizowano lub współorganizowano wiele konferencji i spotkań, w trakcie których przedstawiano m.in. procedury legalizacji pobytu i pracy oraz wymieniano doświadczenia w zakresie wdrażania cudzoziemców do krajowego rynku pracy. We współpracy z organizacją dobroczynną o zasięgu ogólnokrajowym zorganizowano im pomoc prawną, zawodową, językową i adaptacyjną.

W Urzędzie co do zasady prawidłowo zorganizowano realizację zadań związaną z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę. Badane zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji generalnie udzielano zgodnie z prawem. Stwierdzono w tym zakresie jednostkowe nieprawidłowości polegające na niecofnięciu zezwolenia oraz udzieleniu dwóch innych po nierzetelnym zweryfikowaniu dokumentacji, przy czym te dwa ostatnie przypadki wystąpiły w 2017 roku i nie powtarzały się w latach następnych. W całym natomiast okresie objętym kontrolą miały miejsce liczne przypadki naruszania terminów na załatwienie sprawy oraz obowiązku informowania stron o jej niezakończonym załatwieniu w terminie. Spowodowane to jednak było m.in. brakami kadrowymi oraz rosnącą corocznie o kilkadziesiąt procent liczbą wpływających do Wydziału spraw. W Urzędzie podejmowano działania aby wyeliminować ww. opóźnienia.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | nie formułuje uwag oraz wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia: |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1) cofania zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi na pobyt czasowy w przypadku ustania celu pobytu, który był powodem udzielenia tego zezwolenia,2) terminowego załatwiania spraw dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji oraz realizowania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 36 Kpa. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, października 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krzysztof Kowalak
Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz
p.o. Dyrektora

.....
podpis

.....
podpis