



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.006.05.2015

I/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/15/005 Warunki zatrudniania oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy Stanisław Tobolewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94397 z dnia 3 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

Jednostka kontrolowana Placówka Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Sanoku.
38 – 500 Sanok ul. Mickiewicza 34.

Kierownik jednostki kontrolowanej Do dnia 6 marca 2014 r. Komendantem Placówki był kpt. Andrzej Siwiec. W okresie od 7 marca 2014 r. do dnia 12 lutego 2015 r. Komendantem Placówki był mjr Robert Ziajka. Od dnia 13 lutego 2015 r. Komendantem Placówki jest mjr Józef Burchała.

(dowód: akta kontroli str. 3 - 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wywiązywanie się Placówki Straży Granicznej w Sanoku (zwanej w dalszej treści „Placówką SG”) z obowiązków w zakresie kontroli legalności zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, wynikających z zapisów art. 1 ust. 2 pkt 13a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Placówka SG w latach 2013 – I połowa 2015, była przygotowana organizacyjnie, kadrowo i sprzętowo do kontroli legalności zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców.

W tym okresie Placówka SG przeprowadziła łącznie 45 kontroli w zakresie legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom -

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.

przestrzegania przez pracodawców oraz cudzoziemców, przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³ oraz przepisów ustawy o ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. swobodzie działalności gospodarczej⁴. W wyniku tych kontroli stwierdzono łącznie 38 przypadków naruszenia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, z czego 16 przypadków dotyczyło nielegalnego powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom i 29 przypadków nielegalnego prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców.

Efektom tych kontroli było 17 wniosków o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości oraz nałożenie kar pieniężnych w łącznej kwocie 14.750 zł. Ponadto w 22 przypadkach nałożono mandaty karne za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z zapisami zatwierdzonego „Wewnętrzny podziału zadań Placówki Straży Granicznej w Sanoku”, zadaniami związanymi z kontrolą legalności zatrudnienia cudzoziemców zajmowała się „Grupa do spraw cudzoziemców – Zespół do spraw działań kontrolnych i weryfikacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 6 - 27)

W okresie objętym kontrolą, Placówka SG przeprowadziła ogółem 45 kontroli na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 13a ustawy o Straży Granicznej oraz § 5 pkt 7a w zw. § 9 ust. 1 pkt 15 zarządzenia Nr 28 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2011 r. *w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów*⁵, zwanym dalej zarządzeniem Komendanta Głównego SG.

Kontrole te prowadzone były w jednym lub dwóch zakresach. Z tej liczby, 29 kontroli dotyczyło legalności prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, a 20 kontroli dotyczyło legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców i powierzenia im wykonywania pracy.

Liczba kontroli w poszczególnych latach okresu objętego niniejszą kontrolą, przedstawiała się następująco:

- w 2013 r. przeprowadzono 13 kontroli (7 kontroli prowadzenia działalności i 7 kontroli wykonywania i powierzenia wykonywania pracy),

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.

⁴ Dz. u. z 2004 r., poz. 584 ze zm.

⁵ Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 29 ze zm.

- w 2014 r. przeprowadzono 21 kontroli (17 kontroli prowadzenia działalności i 7 kontroli wykonywania i powierzenia wykonywania pracy),
- w I połowie 2015 r. przeprowadzono 11 kontroli (5 kontroli prowadzenia działalności i 8 kontroli wykonywania i powierzenia wykonywania pracy).

(dowód: akta kontroli str. 23 - 272)

1. Wszystkie kontrole przeprowadzone przez Placówkę SG w okresie objętym kontrolą, prowadzone były w zakresie legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom - przestrzegania przez pracodawców oraz cudzoziemców, przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Wszystkie kontrole przeprowadzone przez Placówkę SG w latach 2013 – I półrocze 2015 r. podjęte zostały z inicjatywy własnej Placówki, w tym w 3 przypadkach po informacjach otrzymanych z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 23 - 27)

2. W okresie objętym kontrolą, Placówka SG na 45 przeprowadzonych kontroli, stwierdziła łącznie 38 przypadków naruszenia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia. Z tej liczby, 16 przypadków dotyczyło nielegalnego powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom i 29 przypadków nielegalnego prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą, z wnioskiem o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości (art. 120 ust. 1, 2, 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) wystąpiono w 17 uzasadnionych przypadkach. Efektem tych wniosków były kary pieniężne w łącznej kwocie 14.750 zł. Ponadto w 22 przypadkach nałożono mandaty karne za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (art. 60 § 1 Kodeksu wykroczeń).

W 2 przypadkach wydano cudzoziemcom zobowiązania do powrotu do kraju macierzystego.

Placówka SG wystąpiła do właściwych sądów rejonowych z wnioskami o ukaranie za stwierdzone nieprawidłowości (art. 10d ust. 21 ustawy o SG oraz § 9 ust. 1 pkt 16 zarządzeniem Komendanta Głównego SG). Wniosków takich było w 2013 r. - 5 ,w 2014 r. – 6 i w I półroczu 2015 r. – 5. Wszystkie wnioski skutkowały wyrokami skazującymi.

(dowód: akta kontroli str. 23 – 27, 51 – 57, 66 – 67, 89, 93 – 94, 110 – 111.

124, 125, 160 – 161, 171 – 176, 212 – 248, 273 - 282)

Ponadto, w wyniku prowadzonych, w okresie objętym kontrolą, czynności oraz działań operacyjnych, Komendant Placówki Straży Granicznej w Sanoku (zwany w dalszej treści wystąpienia „Komendantem”), stwierdził występowanie zjawisk migracyjnych, będących skutkiem nieprecyzyjnych przepisów prawa w zakresie wykonywania pracy przez cudzoziemców:

Wedle obowiązujących przepisów cudzoziemiec na terytorium Polski może wykonywać pracę na podstawie: zezwolenia na pracę i pobyt wydanego przez właściwego wojewodę lub oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy zarejestrowanego we właściwym urzędzie pracy.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.⁶ Tylko obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainy mogą na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy podejmować krótkoterminową pracę w Polsce bez obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę. Ci cudzoziemcy na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, uzyskują we właściwych konsulatach polskie wize długoterminowe uprawniające do wjazdu i pobytu na terytorium Polski w celu wykonywania pracy (na okres 180 dni w okresie 12 miesięcy) oraz uprawniające do pobytu na terytorium państw członkowskich grupy Schengen (przez okres 3 miesięcy). Jak jednak wynika z analizy zdarzeń ujawnianych przez funkcjonariuszy Placówki SG, cudzoziemcy w wielu przypadkach po uzyskaniu wize na podstawie Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy obywatelowi Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy na warunkach określonych w § 1 pkt 20 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę zwanego dalej „Oświadczeniem o zamiarze powierzenia wykonywania pracy”, zarejestrowanego we właściwym Powiatowym Urzędzie Pracy (PUP), nie podejmują pracy na terytorium RP, lecz wyjeżdżają do krajów Europy Zachodniej celem znalezienia lepiej płatnej pracy.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 588

W trakcie wykonywania czynności służbowych, Placówka SG wykazała przesłanki wskazujące na prawdopodobieństwo prowadzenia przestępczego procederu związanego z nielegalną migracją przy wykorzystaniu dokumentów pomocniczych w postaci zarejestrowanych w PUP oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy obywatelom Ukrainy. Pięć osób zarejestrowało 1544 oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy obywatelom Ukrainy; w ilości: 800 szt., 305 szt., 225 szt., 160 szt., 54 szt., oraz dwa podmioty gospodarcze zarejestrowały 557 oświadczeń (290 szt. i 267 szt.). Placówka SG nie dysponuje danymi, ilu cudzoziemców na podstawie przedmiotowych oświadczeń uzyskało wizy.

W I półroczu 2015 r. ujawniono 32 przypadki obywateli Ukrainy posługujących się wyłudzoną wizą lub nie realizujących deklarowanego celu pobytu w Polsce. W porównaniu do tego samego okresu ubiegłego roku, gdzie stwierdzono 22 przypadki, odnotowano wzrost o 45%.

Uwzględniając skalę nielegalnej migracji przy wykorzystaniu wyłudzonych wiz wydawanych w oparciu o „Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, według Komendanta właściwym byłoby wyposażenie PUP w odpowiednie instrumenty prawne, które dawałyby uprawnienia do skutecznej weryfikacji podmiotów przedkładających do rejestracji przedmiotowe dokumenty.

Odpowiednim działaniem, zdaniem Komendanta, byłoby, aby PUP w przypadku stwierdzenia podejrzenia naruszeń przepisów związanych z wykorzystywaniem Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy do innego celu niż zatrudnienie, odmawiały prawa rejestracji oświadczeń do czasu przeprowadzenia przez inne organy czynności sprawdzających.

W opinii Komendanta, podczas rejestracji Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy w PUP, podmiot gospodarczy powinien udokumentować, iż nie może zaspokoić potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy.

Z uwagi na rosnącą skalę nadużyć należałoby rozważyć rozstrzygnięcie prawne polegające na likwidacji procedur związanych z Oświadczeniem o zamiarze powierzenia wykonywania pracy.

Pozaprocesowe czynności służbowe, prowadzone w okresie objętym kontrolą, doprowadziły do ustalenia funkcjonowania przestępczego procederu polegającego na tym, że osoby fizyczne, oraz podmioty gospodarcze rejestrowały Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy obywatelom Ukrainy w PUP (w rzeczywistości nie zamierzali zatrudniać cudzoziemców i nie mieli do tego warunków). Dokumenty te po zarejestrowaniu sprzedawane były pośrednikom, któ-

rzy, wywozili je na Ukrainę, gdzie nabywane były przez obywateli UA, którzy kupione oświadczenia dołączali do wniosków wizowych. W oparciu o przedmiotowe dokumenty wyłudzano wizy w Konsulatach RP na Ukrainie, gdyż obywatele UA faktycznie pracy w Polsce nie zamierzali podjąć. Ich celem było dotarcie do państw Europy Zachodniej. Cudzoziemcy stawiając się do kontroli granicznych okazywali wyłudzone wizy i jako dokumenty pomocnicze Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, fałszywie deklarowali funkcjonariuszom Straży Granicznej podjęcie pracy w Polsce. W toku prowadzonych podczas odpraw granicznych czynności weryfikacyjnych „fikcyjni” pracodawcy fałszywie potwierdzali, iż oczekują na cudzoziemców aby ich zatrudnić. Z opisanej przestępczej działalności „fikcyjni” pracodawcy uzyskiwali nielegalne dochody, kształtujące się na poziomie około 50 euro za oświadczenie.

Ponadto, stwierdzono rozwój nowego modus operandi obejmującego nielegalną migrację, polegającą na wyłudzeniu przez cudzoziemców wiz w oparciu o dokumenty uzupełniające tj. zaproszenia do współpracy handlowej oraz kontrakty handlowe; dokumenty te nie podlegają ewidencjonowaniu.

Zaobserwowano, iż zarówno na terytorium Polski jak i Ukrainy powstają organizacje, które pomagają cudzoziemcom w zdobyciu powyższych dokumentów niezbędnych do uzyskania wiz w konsulatach. Organizacje o których mowa czerpią z tego procederu korzyści majątkowe.

(dowód: akta kontroli str. 507 - 510)

3. W zakresie prowadzenia czynności kontrolnych, Placówka nie współpracowała bezpośrednio z organami administracji publicznej. Współpraca taka miała miejsce poprzez bieżące informowanie Placówki SG przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie o wydanych i uchylonych zezwoleniach na pracę oraz comiesięczne kontakty osobiste funkcjonariuszy SG ze wszystkimi Powiatowymi Urzędami Pracy z podległego terenu działania. Kontakty te mają na celu bieżącą analizę zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom.

(dowód: akta kontroli str. 23 - 27)

4. W okresie objętym kontrolą, w wyniku przeprowadzonych kontroli, Placówka SG zawiadomiła o podejrzeniu naruszenia przepisów prawa następujące organy:

- właściwe sądy w 17 przypadkach na podstawie art. 120 ust. 1, 2 i 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,

- Państwową Inspekcję Pracy w 2 przypadkach wobec podejrzenia naruszenia przepisów prawa pracy,
- Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie w 2 przypadkach naruszenia zasad powierzania pracy cudzoziemcowi.

(dowód: akta kontroli str. 23 – 506)

5. Zadania związane z kontrolą legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom w Placówce SG realizowane są przez Zespół do spraw działań kontrolnych i weryfikacyjnych Grupy do spraw Cudzoziemców. Na koniec I kwartału 2015 r. zespół liczył 17 funkcjonariuszy.

Stwierdzono, że do realizacji zadań związanych z kontrolą legalności zatrudnienia wyznaczono funkcjonariuszy zespołu, którzy odbyli stosowne szkolenia w ośrodkach szkolenia Straży Granicznej oraz posiadają wiedzę i doświadczenie niezbędne do realizacji tych zadań.

Placówka SG posiadała wystarczającą ilość środków transportu (łącznie 11 pojazdów, w tym 4 nieoznakowane), które były wykorzystywane do realizacji zadań związanych z kontrolą legalności zatrudnienia cudzoziemców. Ponadto funkcjonariusze zespołu dysponowali sprzętem informatycznym w postaci laptopa i drukarki przenośnej, które umożliwiały sporządzanie dokumentacji w miejscu kontroli. Zapewniono także wystarczającą ilość stanowisk komputerowych w siedzibie Placówki.

Kontrola wykazała, że Placówka SG jest organizacyjnie odpowiednio przygotowana (posiada wystarczające siły i środki) do przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 13a ustawy o Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 27, 30 - 272)

Ustalono nieprawidłowości

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Rzeszów, dnia września 2015 r.

Kontroler
Stanisław Tobolewski
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis