



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.014.01.2020

Pan
Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki
Plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki ¹ , Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki, od dnia 25 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - Zdzisław Sipiera – Wojewoda Mazowiecki, w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r., - Sylwester Dąbrowski – I Wicewojewoda Mazowiecki, w okresie od 12 listopada 2019 r. do 24 listopada 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznawanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce. 2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/131/2020 z 14 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej także Urząd lub MUW.

² Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464), jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa wicewojewody, a w przypadku powołania dwóch wicewojewodów – I wicewojewody, rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda zapewnił organizację Urzędu w sposób pozwalający na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁵ oraz z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy⁶. Realizując powierzone zadania m.in. udostępniał, poprzez stronę internetową oraz w siedzibie MUW, informacje o wymogach dotyczących uzyskania przez cudzoziemców poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt lub pracę.

Niepełne było rozpoznanie potrzeb rynku pracy w województwie, w zakresie pożądanych zawodów i kwalifikacji, co skutkowało nieaktualizowaniem kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (od czasu ich ustalenia przez Wojewodę w 2016 roku), mimo zmian na rynku pracy i pojawiających się w latach objętych kontrolą innych zawodów deficytowych.

W ramach sprawowanego nadzoru, Wojewoda przeprowadzał kontrole dotyczące realizacji zadań wynikających z ustawy z o promocji zatrudnienia przez Powiatowe Urzędy Pracy⁷, uwzględniające również sprawy związane z zatrudnianiem cudzoziemców.

Wojewoda, realizując działania wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia oraz ustawy z o cudzoziemcach, współpracował z instytucjami zaangażowanymi w proces udzielania zezwoleń na pobyt oraz pozwoleń na pracę, a w celu usprawnienia ich wydawania i obsługi interesantów, podejmował działania związane z podnoszeniem jakości i warunków obsługi oraz kwalifikacji pracowników. Realizacja projektów finansowanych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji Unii Europejskiej pozwoliła na organizację pomocy dla cudzoziemców w zakresie integracji ze społeczeństwem, a także pomocy prawnej lub administracyjnej, stworzenie dodatkowych narzędzi w celu usprawnienia obsługi poprzez organizację dni otwartych dla cudzoziemców, czy dyżurów pracowników fundacji współpracujących z Wojewodą. Działania te nie były jednak związane z uznawaniem kwalifikacji zawodowych cudzoziemców.

Prawidłowo weryfikowano kwalifikacje cudzoziemców przy wydawaniu zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania przez nich pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji i w zawodach regulowanych. Stwierdzono natomiast, że 20 z 50 objętych badaniem NIK pozwoleń na pobyt czasowy i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji udzielono nieterminowo i nie poinformowano wnioskodawców o nowym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z przepisami art. 35 i 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Zadania związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę, wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia oraz z ustawy o cudzoziemcach, a także związane z ustalaniem kryteriów ich wydawania, były realizowane

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

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

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, ze zm., Dalej ustawa o promocji zatrudnienia.

⁷ Dalej: PUP.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. Dalej także kpa.

⁹ 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.

w Wydziale Spraw Cudzoziemców MUW¹⁰, a od stycznia 2019 r. w Wydziale Spraw Cudzoziemców - w zakresie wynikającym z ustawy o cudzoziemcach oraz Wydziale Rynku Pracy¹¹ - w zakresie ustawy o promocji zatrudnienia. Zadania obejmujące prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach związanych z wydawaniem i uchylaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz ich przedłużaniem i prowadzeniem rejestrów zezwoleń na pracę wykonywało 69 pracowników, w tym jeden w sprawach związanych z uchylaniem zezwoleń. Przekazywaniem właściwym organom informacji o wydanych zezwoleniach na wykonywanie pracy przez cudzoziemców i sporządzaniem sprawozdań (sprawozdania o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP – MPiPS-04) zajmował się jeden pracownik. Zadania związane z ustaleniem kryteriów wydawania zezwoleń na pracę realizowano w WSC, aczkolwiek nie przypisano ich do realizacji konkretnym pracownikom.

Sprawy związane z udzielaniem zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (w tym zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji) na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, według stanu na 30 czerwca 2020, były prowadzone przez 108 pracowników WSC.

Do zadań Wydziału Rynku Pracy należał ponadto nadzór nad realizacją przez Marszałka Województwa, starostów oraz wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy zadań określonych w ustawie o promocji zatrudnienia, m.in. zasad i trybu wydatkowania środków z Funduszu Pracy, sposobu prowadzenia przez urzędy pracy usług rynku pracy, spełniania wymogów kwalifikacyjnych dla pracowników urzędów pracy, prawidłowości realizacji zadań i usług rynku pracy.

(akta kontroli str.5-91, 114)

1.2 Urząd gromadził dane o cudzoziemcach w dwóch systemach informatycznych:

- „Zatrudnienie Cudzoziemców”¹² zawierającym m.in. informacje o: imionach i nazwisku cudzoziemca, jego obywatelstwie, płci i dacie urodzenia, a także serii i numerze dokumentu podróży, zawodzie, stanowisku pracy, rodzaju pracy oraz dokładnym adresie miejsca wykonywania pracy, rodzaju proponowanej umowy i wymiarze (czasie) pracy, planowanej wysokości miesięcznego wynagrodzenia brutto, stawce godzinowej brutto, zakresie podstawowych obowiązków na stanowisku pracy, a także planowanym okresie zatrudnienia. System nie zawiera informacji nt. branży, w której ma być zatrudniony cudzoziemiec. System nie zapewnia możliwości filtrowania danych i generowania raportów.

- „Pobyt v.2”¹³ zawierającym m.in.: imiona i nazwisko cudzoziemca, nazwisko rodowe, płeć, imię ojca, imię i nazwisko rodowe matki, datę urodzenia, a w razie braku dokumentu ją potwierdzającego - prawdopodobny rok urodzenia, miejsce i państwo urodzenia, rysopis, wzrost w centymetrach, kolor oczu, znaki szczególne, odciski linii papilarnych, obywatelstwo, narodowość, stan cywilny, wykształcenie, zawód wykonywany, krajowy numer identyfikacyjny, numer dokumentu podróży, oznaczenie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, miejsce zamieszkania lub pobytu, numer telefonu, adres poczty elektronicznej, informacje o karalności, o prowadzonych przeciwko cudzoziemcowi postępowaniach karnych i postępowaniach w sprawach o wykroczenia oraz o wydanych w stosunku do niego orzeczeniach w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL), wizerunek twarzy, informacje o zamieszkiwaniu na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej co najmniej przez okres 18 miesięcy na podstawie wydanego

¹⁰ Na podstawie regulaminu organizacyjnego przyjętego Zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego nr 267 z 17 maja 2016 r. ze zm. Dalej: WSC.

¹¹ Dalej: WRP.

¹² System administrowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Dalej: ZC.

¹³ Administrowany przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dalej: system Pobyt.

przez to państwo dokumentu pobytowego z adnotacją "Niebieska Karta UE", dane zapraszającego, o których mowa w art. 54 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach.

W systemie „Pobyt” przetwarzane są dane o wykształceniu cudzoziemca, wpisywane zgodnie z jego deklaracją wskazaną w złożonym wniosku o pobyt. W zakładce dane wnioskodawcy wskazuje się poziom wykształcenia. W systemie „Pobyt” nie przetwarza się danych dotyczących zawodu wyuczonego, dotychczas wykonywanego, doświadczenia zawodowego oraz liczby cudzoziemców zatrudnionych w poszczególnych branżach czy zawodach na terenie województwa. Systemy te nie pozwalają na generowania raportów o wykształceniu i zatrudnieniu cudzoziemców w poszczególnych branżach i zawodach. Pozwalają natomiast przypisać wydawane zezwolenia na pracę do poszczególnych sekcji PKD i stanowisk.

(akta kontroli str. 97-100)

1.3 W zadaniach WSC i WRP oraz w zakresach czynności pracowników tych Wydziałów nie ujęto zadań związanych ze sporządzaniem opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców w województwie, a w szczególności na regionalnym rynku pracy.

W latach 2017 – 2020¹⁴ nie sporządzano lub nie zlecano sporządzenia opracowań, analiz i prognoz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy. Dyrektor Generalna MUW¹⁵ wyjaśniła, że brak analiz wynika z braku nałożonych na wojewodę obowiązków w tym zakresie.

(akta kontroli str. 4-91, 100)

Potrzeby cudzoziemców, dotyczące m.in. integracji ze społeczeństwem oraz pomocy w sprawach prawnych i administracyjnych realizowane były od maja 2018 r. w ramach projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej pn. „Wsparcie integracji cudzoziemców na Mazowszu”, co szerzej opisano w pkt. 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 375-384)

1.4 Rozporządzeniem nr 1 z dnia 25 stycznia 2016 r.¹⁶, wydanym na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, Wojewoda ustalił kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa mazowieckiego, w tym:

- a) wykaz zawodów i rodzajów pracy, w stosunku, do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty¹⁷, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy (tj. o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy)¹⁸;
- b) przypadki, w których zezwolenie na pracę może być wydane na okres krótszy¹⁹ niż określony we wniosku, tj. gdy wniosek:
 - jest złożony przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, którego siedziba znajduje się na terytorium RP, jeżeli od rozpoczęcia prowadzenia tej działalności nie upłynął okres dłuższy niż rok,
 - jest złożony przez podmiot powierzający wykonywanie pracy, który ubiega się o wydanie zezwolenia dla cudzoziemca, któremu zamierza powierzyć wykonywanie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej,

¹⁴ Do dnia udzielenia informacji tj. 26 sierpnia 2020 r.

¹⁵ Upoważniona do udzielania wyjaśnień w ramach kontroli P/20/077 przez Wojewodę Mazowieckiego..

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 865. Projekt kryteriów został zaopiniowany pozytywnie uchwałą nr 62 Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy w dniu 18 grudnia 2015 r.

¹⁷ Dalej: wykaz.

¹⁸ Wykaz ten obejmował 2 zawody: kierowca ciągnika siodłowego i kierowca autobusu.

¹⁹ Ograniczeń tych nie stosuje się do cudzoziemców pełniących funkcję w zarządzie osoby prawnej, o którym mowa w art. 88e ust 2 ustawy o promocji zatrudnienia oraz cudzoziemców, o których mowa w art. 88c ust 8 pkt 1i 2 oraz 88 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

- dotyczy zatrudnienia cudzoziemca do wykonywania prac pielęgnacyjno-opiekuńczych lub jako pomoc domowa na rzecz osób fizycznych w gospodarstwie domowym,
- dotyczy wydania zezwolenia na pracę, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o promocji zatrudnienia, w przypadku gdy cudzoziemiec jest oddelegowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do podmiotu, który prowadzi działalność gospodarczą przez okres krótszy niż rok²⁰,
- dotyczy cudzoziemca, który pełni funkcję w zarządzie podmiotu, który w roku podatkowym poprzedzającym złożenie wniosku osiągnął dochód nie niższy niż 12-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie w trzecim kwartale roku poprzedzającego złożenie wniosku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (...) oraz nie zatrudniał na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej roku poprzedzającego złożenie wniosku co najmniej dwóch pracowników, którzy nie podlegali obowiązkowi posiadania zezwolenia na pracę²¹.

(akta kontroli str. 133-153)

Opracowanie „Barometr zawodów województwa mazowieckiego”²² za lata 2016-2020 wskazuje, że od 2018 r. za deficytowe w województwie mazowieckim uznano zawody: kucharza i piekarza (niezmiennie), krawca, pracownika produkcji odzieży (w latach 2018 i 2020 r.), mechanika pojazdów samochodowych (w latach 2018 i 2019). Pomimo informacji na ten temat, wykaz z 25 stycznia 2016 r. nie został zaktualizowany (jako zawody deficytowe określono w nim kierowcę autobusu i ciągnika siodłowego).

(akta kontroli str. 154-160)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła, że podstawą przy opracowywaniu kryteriów wydawania zezwoleń na pracę były głównie własne doświadczenia MUW, wynikające z kilkuletniego wydawania zezwoleń na pracę, obserwacji lokalnego rynku pracy, informacji wpływających z urzędów pracy oraz tendencji, jakie występowały w zakresie zapotrzebowania na poszczególne zawody w ramach składanych wniosków o zezwolenia na pracę. Wojewoda nie zlecał przygotowywania analiz podmiotom zewnętrznym. W kwestii braku aktualizacji ww. wykazu zawodów wyjaśniła, że obowiązujące przepisy prawa nie określają częstotliwości ustalania przez wojewodę kryteriów wydawania zezwoleń na pracę a obserwacja sytuacji na rynku pracy w województwie mazowieckim nie wskazywała na konieczność aktualizacji kryteriów. Zawody deficytowe z województwa mazowieckiego znalazły się w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Wyjaśniła również, że „Barometry zawodów” tworzone są m.in. w oparciu o oferty pracy wpływające do tych urzędów. Tym samym zwolnienie pewnej grupy zawodów z obowiązku przeprowadzania testu rynku pracy powoduje, że jest duże prawdopodobieństwo, że zawody te znikną z listy zawodów deficytowych w danym województwie. Dane z systemu informatycznego ZC za okres od 01.01.2017 r. do 30.06.2020 r. pokazują następującą liczbę wniosków o wydanie zezwolenia na pracę złożonych w ramach zawodów/stanowisk: kierowca 35 444, kucharz 6 686, piekarz 457, krawiec 258, mechanik 1 202. Powyższe dane wskazują, że na kierowców jest dużo większe zapotrzebowanie wśród pracodawców, a jednak

²⁰ Zezwolenie w powyższych przypadkach wydawane na okres nie dłuższy niż rok.

²¹ Zezwolenie na pracę w tym przypadku wydawane na 2 lata.

²² Opracowania dostępne na stronie <https://barometrzawodow.pl>. Koordynatorem krajowym badań jest Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie. Za koordynację badania w regionach odpowiadają poszczególne wojewódzkie urzędy pracy.

zawód ten nie znalazł się jako deficytowy w barometrze zawodów deficytowych województwa mazowieckiego”.

(akta kontroli str. 101-102, 118-119)

W ocenie NIK wyniki badania „Barometr zawodów województwa mazowieckiego” wskazują na potrzebę aktualizacji kryteriów w zakresie zawodów deficytowych. Dane w nich zawarte powinny stanowić podstawę do analizy ewentualnych zmian w obowiązującym wykazie. Przywołane w wyjaśnieniach rozporządzenie Ministra Pracy nie uwzględniło bowiem wszystkich zawodów deficytowych na terenie województwa mazowieckiego natomiast zgodnie z wymogami art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia, Wojewoda był zobowiązany przy określaniu wykazu uwzględniać sytuację na lokalnym rynku pracy.

W latach 2017–2020 (do końca I kwartału) w MUW wydano łącznie 27 313 zezwoleń na pracę cudzoziemców w dwóch zawodach²³ umieszczonych w ww. wykazie Wojewody, co stanowiło 10,4% ogółu zezwoleń (26 1679) na pracę wydanych na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 107, 303-310)

W latach 2017–2020 (do końca I półrocza) 517 agencji pracy tymczasowej złożyło 29 176 wniosków o zezwolenie na wykonywanie pracy przez cudzoziemców. Analiza postępowań w sprawie 10 wniosków złożonych przez jedną agencję wykazała m.in. że agencja ta w każdym przypadku posiadała zlecenie zatrudnienia osoby do pracy tymczasowej, uzyskała informację starosty nt. możliwości zaspokajania potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonanie pracy cudzoziemcowi²⁴, wszyscy cudzoziemcy zatrudnieni byli na podstawie umowy cywilnoprawnej w pełnym wymiarze czasu pracy, w której wskazano miejsce wykonywania pracy, co zmniejszało ryzyko potencjalnego fikcyjnego zatrudnienia tych osób.

(akta kontroli str. 303-310)

1.5 Do zadań Wydziału Rynku Pracy należało sprawowanie nadzoru nad realizacją przez Marszałka Województwa lub starostę, wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy oraz przez inne podmioty zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia, w szczególności w zakresie: sposobu prowadzenia przez urzędy pracy usług rynku pracy, spełniania wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów i pracowników urzędów pracy, przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy, prawidłowości zlecania realizacji zadań i usług rynku pracy oraz działań aktywizacyjnych, kontroli realizacji innych zadań wynikających z powołanej ustawy, wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego lub inne podmioty. Do zadań WRP należało także przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw pracy informacji o realizacji w roku poprzednim nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 71-90, 102)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził łącznie 75 kontroli w powiatowych urzędach pracy w zakresie dotyczącym powierzonego mu nadzoru, w tym 50 w 2017 r., 17 kontroli w 2018 r. i osiem kontroli w 2019 r.²⁵ Z przeprowadzonych kontroli: 28 dotyczyło wydatkowania środków z Funduszu Pracy, 30 kontroli dotyczyło prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych, osiem kontroli dotyczyło przyznawania osobom bezrobotnym bonów stażowych, szkoleniowych zatrudnieniowych i na zasiedlenie, dwie kontrole dotyczyły skargi na działalność Urzędu Pracy w Warszawie. Pozostałych siedem kontroli dotyczyło: prawidłowości realizacji art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia (3), sposobu

²³ W tym 26.243 pozwolenia na pracę w zawodzie kierowca ciągnika siodłowego i 1.070 w zawodzie kierowca autobusu.

²⁴ Dalej informacja Starosty

²⁵ Dodatkowe cztery kontrole rozpoczęte w 2019 r. kontynuowane były w 2020 r.

organizacji usług rynku pracy – organizacji szkoleń (2), kwalifikacji pracowników i przestrzegania art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia (1) oraz przygotowania organizacyjnego i realizacji zadań dotyczących zaświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz zezwolenia na pracę sezonową z uwzględnieniem wykorzystania środków na wsparcie powiatowych urzędów pracy w celu usprawnienia obsługi (1)²⁶.

Ponadto w 2017 r. Wojewoda przeprowadził w PUP w Grójcu kontrolę realizacji zadań związanych z badaniem i analizowaniem sytuacji na lokalnym rynku pracy w związku postępowaniem o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca²⁷. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. uchybienia terminowi wydawania informacji przez starostę lub wydawania jej w oparciu o niekompletne dane (krajowe zgłoszenia ofert pracy).

(akta kontroli str. 163-204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku aktualizacji kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie mazowieckim z 2016 r. w zakresie dotyczącym wykazu zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty. Zgodnie z art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia, Wojewoda, określając wykaz zawodów i rodzajów pracy w stosunku, do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, powinien kierować się sytuacją na lokalnym rynku pracy. Pomimo iż przez trzy ostatnie lata występował deficyt pracowników w zawodach kucharza i piekarza, Wojewoda nie aktualizował wykazu.

OCENA CZĄSTKOWA

W MUW zapewniono realizację zadań związanych z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę. Sprawowany był nadzór nad realizacją przez powiatowe urzędy pracy zadań z zakresu rynku pracy, w przypadku dwóch kontroli obejmował on postępowania o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemcom. Nie sporządzano analiz dotyczących sytuacji cudzoziemców na regionalnym rynku pracy i nie dokonywano aktualizacji wykazu zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, mimo istnienia przesłanek do dokonania takiej zmiany, tj. wskazań w opracowaniu „barometr zawodów dla województwa mazowieckiego” zawodów deficytowych na rynku pracy w województwie.

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 zakresie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców Wojewoda współpracował m.in. z organami nadzoru w prowadzonych postępowaniach w WSC i WRP: Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departamentem Obywatelstwa i Repatriacji, Departamentem Analiz i Polityki Migracyjnej, Urzędem ds. Cudzoziemców, Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁸, Komendą Główną Straży Granicznej²⁹ – Zarządem ds. Cudzoziemców, Nadwiślańskim Oddziałem SG oraz Policją. Współpraca ta polegała m.in. na:

²⁶ Kontrola w PUP w Płońsku realizowana w dniach 22-24 maja 2018 r. – bez uwag, ocena pozytywna.

²⁷ WSC-V-862.2.2017

²⁸ Dalej: MRPIPS.

²⁹ Dalej: SG.

- roboczych kontaktach, z Komendą Stołeczną Policji i Komendą Wojewódzką Policji oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego ale także wspólnych szkoleniach;
- opiniowaniu i proponowaniu zmian do ustaw: o cudzoziemcach, ustawy o Karcie Polaka, o promocji zatrudnienia oraz aktów wykonawczych do ww. ustaw;
- modyfikacji i dostosowaniu do bieżących potrzeb systemu informatycznego do obsługi zezwoleń na pracę dla cudzoziemców.
- kontakcie z organizacjami pracodawców, stowarzyszeniami zajmującymi się tematyką zatrudniania cudzoziemców, w celu stałego usprawniania obsługi klienta, ustalenia ułatwień dla zatrudniania pracowników w określonych zawodach, np. z instytucjami zrzeszającymi przewoźników drogowych i kierowców, które wielokrotnie sygnalizowały deficyty na lokalnych rynkach pracy w zakresie pozyskania pracownika w zawodzie kierowcy.

(akta kontroli str. 102-104)

Wojewoda, działając na rzecz poprawy sytuacji cudzoziemców, realizował ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji Unii Europejskiej:

- projekt „Wsparcie integracji cudzoziemców na Mazowszu”³⁰ (we współpracy z Fundacją Caritas Polska, Fundacją dla Somalii, Fundacją Nauki Języków Obcych „Linguae Mundi”, Fundacją Polskie Forum Migracyjne), w ramach którego m.in. prowadzono naukę języka polskiego, organizowano kursy adaptacyjne, organizowano doradztwo prawne i zawodowe oraz pomoc socjalną. Informacje na temat możliwej pomocy w ramach tego projektu zamieszczone zostały na stronie internetowej projektu.³¹ Na 30 czerwca 2020 r. m.in.: udzielono wsparcia w zakresie kształcenia i działań przygotowawczych mających na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy 2 785 osobom, udzielono wsparcia w zakresie doradztwa i pomocy w zakwaterowaniu, sprawach administracyjnych i prawnych 10 978 osobom, zorganizowano 9 952 godziny szkoleń językowych, udzielono 8 526 porad w punktach informacyjnych dla migrantów³², wydrukowano 85 800 ulotek informacyjnych;
- w ramach trzech innych projektów³³ finansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji Unii Europejskiej, Wojewoda podjął działania związane m.in. z poprawą jakości obsługi interesantów, usprawnieniem procesów legalizacji pobytu i pracy, zwiększeniem zdolności obsługi interesantów, udostępnieniem nowych form komunikacji z interesantami, podniesieniem komfortu pracy i obsługi. W ramach powyższych projektów m.in.: zorganizowano szkolenia z j. rosyjskiego i angielskiego dla 35 pracowników, zorganizowano szkolenia dla 111 pracowników dotyczące zarządzania procesem przyjmowania migrantów, 212 pracowników uczestniczyło w cyklicznych szkoleniach dotyczących zarządzania migracjami i podnoszenia kompetencji miękkich, a także wyposażono w nowe meble 10 pomieszczeń do obsługi interesantów.

(akta kontroli str. 311-384)

³⁰ Projekt 13/8-2017/OG-FAMI „Wsparcie integracji cudzoziemców na Mazowszu” realizowany w okresie 1.03.2018 – 28.02.2021 r. na podstawie porozumienia finansowego nr PL/2018/FAMI/OG.8.13. z 11 maja 2018 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Departamentem Funduszy Europejskich MSWiA (Organ Odpowiedzialny) oraz Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA (Organ Delegowany). Wartość projektu 11 128,7 tys. zł (z czego wkład Funduszu Azylu, Migracji i Integracji wynosi 8 346,5 tys. zł czyli 75% wartości projektu, a pozostałe 25% finansowane jest z rezerwy celowej budżetu państwa).

³¹ <https://bezpiecznaprzystan.mazowieckie.pl>.

³² W elemencie 3, działaniu 1. Projektu.

³³ „Mazowieckie dla obywateli państw trzecich” – umowa nr PL/2019/FAMI/OG.10.07 z 6 września 2019 r.- projekt o wartości 3 624,7 tys. zł (wartość dofinansowania 2 718,6 tys. zł.); „Cudzoziemiec w Centrum Uwagi” – umowa nr PL/2018/FAMI/OG.7.13 z 21 stycznia 2018 r.- projekt o wartości 2 034,6 tys. zł (wartość dofinansowania 1 526,0 tys. zł.); „Wzmocnienie potencjału osób pracujących z cudzoziemcami oraz zwiększenie komfortu pracy służb migracyjnych” – umowa nr PL/2017/FAMI/OG.7.12 z 14 września 2017 r.- projekt o wartości 999,9 tys. zł (wartość dofinansowania 750,0 tys. zł.).

2.2. Informacje o procedurach dotyczących uzyskiwania zezwoleń na pobyt i pracę, umieszczone były na stronie internetowej MUW³⁴, w części „co robimy”, gdzie wyodrębniono podstrony:

- „Sprawy cudzoziemców”, na której zawarto informacje o procedurach w WSC; wzory wniosków; materiały zawierające m.in. informacje, co to jest zawód wymagający wysokich kwalifikacji oraz informacje o obowiązku potwierdzenia okoliczności wskazanych we wniosku;
- „Rynek Pracy”, na której zawarto informacje o obowiązujących procedurach postępowania przy udzielaniu zezwolenia na pracę, informacje kto potrzebuje zezwolenia na pracę, typach zezwolenia, sposobie składania wniosków.

Ponadto na stronie „Sprawy cudzoziemców” znajduje się link do strony „Bezpieczna przystań: Mazowieckie”, na której zamieszczono informacje i poradniki dla cudzoziemców w pięciu językach (angielskim, arabskim, rosyjskim, ukraińskim i wietnamskim), dotyczące proponowanych szkoleń (np. językowych), udzielanej pomocy prawnej, socjalnej, czy prowadzonych działaniach na rzecz integracji.

W MUW w pomieszczeniach WSC i WRP zorganizowano punkt informacyjny, w którym dwa razy w tygodniu pełnił dyżur przedstawiciel jednego z partnerów projektu „Wsparcie Integracji Cudzoziemców na Mazowszu”, udzielający informacji m.in. w zakresie podejmowania i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Do marca 2020 r. zorganizowano w ramach powyższego projektu również jeden dzień otwarty dla cudzoziemców, którzy mogli skorzystać z indywidualnych konsultacji, zasięgnąć informacji w sprawach toczących się w WSC postępowań oraz wziąć udział w warsztatach i prelekcjach. W Urzędzie nie wyznaczono pracowników do informowania cudzoziemców o możliwości podjęcia pracy w określonych zawodach i branżach lub uznania kwalifikacji, nie przeszkolono pracowników z zagadnień związanych z uznawaniem kwalifikacji cudzoziemców, nie udostępniono w sposób przystępny cudzoziemcom (np. w postaci ogłoszeń na tablicy urzędu, broszur informacyjnych, ulotek) procedur uznawania kwalifikacji.

W MUW nie ustalono wewnętrznych procedur/wytocznych dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz na pobyt czasowy i pracę (w tym w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji), np. określających sposób postępowania i dokumenty, na podstawie których urzędnicy powinni weryfikować czy zawód jest zawodem regulowanym lub sprawdzać i oceniać, czy cudzoziemiec posiada formalne kwalifikacje i spełnia inne warunki, wymagane w przypadku zamiaru wykonywania pracy w zawodzie regulowanym albo posiada wyższe kwalifikacje zawodowe.

(akta kontroli str. 114-116, 385-405)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła, że informacje dotyczące możliwości uzyskania zezwolenia na pobyt i pracę oraz podjęcia pracy znajdują się na stronie internetowej Urzędu, są przekazywane za pośrednictwem formularza kontaktowego oraz telefonicznie. Dodatkowo w WSC organizowane były dni otwarte dla cudzoziemców, a na cały 2020 r. w WSC zaplanowano cykliczne wydarzenie o nazwie „Sobota Informacyjna”, które powstało jako inicjatywa WSC MUW oraz partnerów projektu „Wsparcie Integracji Cudzoziemców na Mazowszu” realizowanego z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. W ramach projektu cudzoziemcy mogli skorzystać z indywidualnych konsultacji dotyczących poszczególnych sobót tematycznych, zasięgnąć informacji w sprawach toczących się w WSC postępowań oraz wziąć udział w warsztatach i prelekcjach. Z zaplanowanych na 2020 r. „Sobót Informacyjnych” do dnia dzisiejszego odbyła się tylko jedna w dniu 29.02.2020 r., której tematem przewodnim było rozliczanie podatków, z kolei zaplanowana na

³⁴ W trzech wersjach językowych: polskiej, angielskiej i rosyjskiej.

28.03.2020 r. została odwołana ze względu na ogłoszony stan epidemii. Od dnia 26.09.2020 r. w każdą sobotę do końca br. w WSC MUW zaplanowane zostały kolejne „Soboty Informacyjne”, podczas których będzie można uzyskać również informacje dotyczące wykonywania pracy przez cudzoziemców. Do dnia wyłączenia bezpośredniej obsługi cudzoziemców w WSC MUW z uwagi na zagrożenie COVID (tj. 16.03.2020r.) w WSC dwa razy w tygodniu pełnił dyżur pracownik jednego z partnerów projektu „Wsparcie Integracji Cudzoziemców na Mazowszu” – Polskiego Forum Migracyjnego - który udzielał informacji m.in. w zakresie podejmowania i wykonywania pracy przez cudzoziemców. W Wydziale Rynku Pracy działa formularz kontaktowy, za pośrednictwem którego można zadawać pytania z zakresu zezwoleń na pracę dla cudzoziemców. Informacja telefoniczna oraz mailowa funkcjonuje również poprzez sekretariat WRP. Nie ma osobnej informacji dedykowanej dla zapytań o kwalifikacje zawodowe cudzoziemców. Wydział nie posiada stanowiska informacyjnego, w którym można osobiście zasięgnąć takich informacji. Pracownicy WSC i WRP nie byli szkoleni przez podmioty zewnętrzne czy właściwe instytucje z zasad uznawania kwalifikacji cudzoziemców. W ramach szkoleń wewnętrznych nowozatrudnieni pracownicy są informowani o obowiązujących przepisach w zakresie podejmowania i wykonywania pracy przez cudzoziemców.

(akta kontroli str. 114-116)

Dyrektor Wydziału Spraw Cudzoziemców wyjaśniła, że cudzoziemiec składający wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt otrzymuje również wezwanie, w którym wskazane są dokumenty potrzebne do potwierdzenia okoliczności, na które się powołuje ubiegając się o przedmiotowe zezwolenie. Dyrektor wyjaśniła, że ustawa o cudzoziemcach ani inne akty prawne nie wskazują jakie dokumenty należy przedstawić dla potwierdzenia, czy cudzoziemiec posiada kwalifikacje zawodowe. Ustawa o cudzoziemcach określa, przy ubieganiu się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, że wyższe kwalifikacje zawodowe to kwalifikacje uzyskane w wyniku ukończenia studiów wyższych albo co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe na poziomie porównywalnym z poziomem kwalifikacji uzyskanych w wyniku ukończenia studiów wyższych, niezbędne do wykonywania pracy określonej w umowie lub w ofercie pracy stanowiącej ofertę zawarcia umowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny. Urząd nie ma możliwości wskazania konkretnych dokumentów, które mogłyby potwierdzać posiadanie takich kwalifikacji. Zgodnie z art. 75 Kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

(akta kontroli str. 124-127-128)

2.3.1 W latach 2017–2019 zmniejszała się liczba składanych wniosków cudzoziemców i udzielanych zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w trybie ustawy o cudzoziemcach. Wojewoda Mazowiecki łącznie udzielił 59 122 (w poszczególnych latach kolejno: 21 500, 16 761, 15 556 i 5 305 do końca I kwartału 2020 r.) zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, odmówił udzielenia takiego zezwolenia w 38 320 przypadkach (odpowiednio 4 863, 15 204, 14 333 i 3 920), a w 668 przypadkach (odpowiednio 100, 236, 256 i 76) odmówił wszczęcia postępowania w sprawie.³⁵

Wojewoda Mazowiecki udzielił 739 (odpowiednio w kolejnych latach: 129, 217, 317 i 130) zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (w trybie ustawy o cudzoziemcach). Odmówił

³⁵ MUW nie był w stanie wygenerować danych dotyczących cofniętych i zmienionych zezwoleń oraz informacji sygnałów o utracie pracy przez cudzoziemca.

wszczęcia jednego postępowania w 2020 r. i odmówił udzielenia zezwolenia w 86 sprawach (odpowiednio w kolejnych latach: 7, 16, 47 i 16)¹⁰.

Wojewoda Mazowiecki udzielił łącznie 261 679 (w poszczególnych latach kolejno: 75 220, 79 544, 86 233 i 20 682) zezwoleń na pracę (w trybie ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy), a odmówił udzielenia takiego zezwolenia w 3 339 przypadkach (odpowiednio 342, 764, 1970, 263). Odmówił wszczęcia postępowania w takiej sprawie w 2 286 przypadkach (odpowiednio: 410, 774, 937 i 165. Liczba uchylonych zezwoleń wyniosła 9 713 (odpowiednio 8 504, 696, 168 i 345). Zmieniono łącznie 403 takich zezwoleń (odpowiednio 47, 175, 148, 33).

(akta kontroli str.107)

2.3.2 Badaniami kontrolnymi objęto 50 postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Dotyczyły one: w 29 przypadkach cudzoziemców zatrudnionych na stanowiskach programisty, inżyniera oprogramowania, w 11 przypadkach stanowisk kierowniczych i w 10 innych specjalistycznych (konsultant/analitik).

Z analizy dokumentacji tych postępowań wynikało, że spełnione zostały warunki wskazane w art. 127 pkt 1 – 3 ustawy o cudzoziemcach, m.in.:

- cudzoziemcy mieli zawarte – na okres przynajmniej jednego roku – umowy o pracę i posiadali ubezpieczenie zdrowotne. Posiadali wyższe kwalifikacje zawodowe, tj. ukończone studia wyższe (udokumentowane kopią i uwierzytelnionym tłumaczeniem dyplomu szkoły wyższej) oraz udokumentowane doświadczenie zawodowe. Zgłosili i udokumentowali zamiar wykonywania pracy w zawodach, które nie należały do grupy zawodów regulowanych oraz w zawodach i na stanowiskach, które nie wymagały zgody właściwego organu (nie miały zastosowania przepisy art. 127 pkt 1 lit. b i e ustawy o cudzoziemcach);
- w jednym przypadku cudzoziemiec spełniał warunki zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na podstawie § 1 pkt 15 rozporządzenia 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 pracę³⁶, w 12 przypadkach był już legalnie zatrudniony na terytorium RP przez okres 2 lat (art. 129 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach), w 21 sprawach cudzoziemcy przed złożeniem analizowanego wniosku posiadali zezwolenia na pracę typu A, wydane przez Wojewodę Mazowieckiego (art. 129 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), w ośmiu sprawach decyzja dotyczyła zawodu ujętego w wykazie zawodów, w przypadku których wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez konieczności uzyskania informacji, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia (§ 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców³⁷), w sześciu sprawach do akt dołączono informację starosty o braku kandydatów na stanowisko, a w dwóch przypadkach oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi dla obywateli Ukrainy i Rosji (art. 90 ust. 10 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia);
- roczne wynagrodzenie brutto wynikające z miesięcznego wynagrodzenia, wskazane w umowie, we wszystkich badanych sprawach nie było niższe niż równowartość 150% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (ustalone w umowach wynagrodzenia wynosiły od 6,4 tys.³⁸ zł do 55,1 tys. zł);

³⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2273.

³⁷ Dz.U. 2018 poz. 1264

³⁸ Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2017 r. wyniosło 4.271,51 zł. - MP z 2018 r. poz. 187.

We wszystkich badanych sprawach wnioskodawców zawiadomiono o wszczęciu postępowania administracyjnego i poinformowano o terminie wydania decyzji³⁹. W 20 przypadkach Urząd nie dotrzymał jednak deklarowanego terminu załatwienia sprawy oraz nie poinformował o nowym terminie załatwienia sprawy⁴⁰, a w jednym przypadku⁴¹ ustalony termin wydania decyzji został dotrzymany, ale pierwszym działaniem Urzędu było wysłanie informacji do strony o terminie załatwienia sprawy, co nastąpiło po 99 dniach od złożenia wniosku.

W dwóch sprawach⁴² Wojewoda, po uzyskaniu informacji od pracownika o zmianie wynagrodzenia i stanowiska pracy, wydał decyzję zmieniającą a w jednym przypadku⁴³ Wojewoda, po uzyskaniu informacji od pracownika o zakończeniu pracy, cofnął decyzję o zezwoleniu na pobyt czasowy.

Wydanie decyzji każdorazowo poprzedziło wystąpienie do Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej i Komendanta Stołecznego Policji o przekazanie informacji, o których mowa w art. 109 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (nie zgłoszono zastrzeżeń co do pobytu cudzoziemców), a także sprawdzenie cudzoziemców w systemach informatycznych: „Pobyt”, „Wykaz osób niepożądanych”, „System Informacyjny Schengen”.

(akta kontroli str. 279-302)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła, że opóźnienia oraz wydłużenie terminów oczekiwania na wydanie zezwoleń na pobyt cudzoziemców związane było z utrzymującym się wzrostem liczby wniosków składanych przez cudzoziemców i brakami kadrowymi. Zwiększona liczba składanych wniosków jest konsekwencją m.in. wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, która wprowadziła liberalizację przepisów związanych z pobytem cudzoziemców w Polsce. Od 2014 roku regularnie zwiększa się liczba składanych wniosków o legalizację pobytu przez cudzoziemców, dotyczy to postępowań o pobyt czasowy, stały czy rezydenta długoterminowego UE. Opóźnienia w realizacji spraw wynikały również z dużej fluktuacji kadr, spowodowanej nadmiernym obciążeniem pracą i niskimi wynagrodzeniami oraz problemami z wyłonieniem nowych pracowników w naborach. Na pracownika przypadało ok. 1 400 prowadzonych postępowań. Wraz z rosnącą liczbą składanych wniosków o legalizację pobytu przez cudzoziemców wzrastała liczba innych czynności czy zadań wykonywanych przez pracowników.

(akta kontroli str. 119-122)

W okresie objętym kontrolą w systemie „ZC” zarejestrowano 32 wnioski dotyczące stanowiska pielęgniarki – wydano 19 decyzji zezwalających na pracę oraz 20 wniosków dotyczących lekarzy – wydano 12 decyzji zezwalających na pracę. System nie pozwala na generowanie raportu nt. zawodów regulowanych, a jedynie umożliwia generowanie raportu dotyczącego poszczególnych, konkretnie wskazanych zawodów. Szczegółowe badanie trzech spraw dotyczących zawodów regulowanych (dwóch lekarzy i jednej pielęgniarki) wykazało, że w WRP dokonywano weryfikacji kwalifikacji zawodowych na podstawie zaświadczeń z Okręgowej Izby Lekarskiej o prawie do wykonywania na terenie Rzeczypospolitej

³⁹ We wszystkich sprawach wskazano datę wydania decyzji ok. trzy miesiące od daty pisma do wnioskodawcy.

⁴⁰ Opóźnienie wyniosło w poszczególnych sprawach: WSC-II-C.6151.26101.2019 – 29 dni, WSC-II-A.6151.43103.2019 – 51, WSC-II-A.6151.12834.2019 – 56 dni, WSC-II-E.6151.11018.2019 – 17 dni, WSC-II-C.6151.10005.2019 – 94 dni, WSC-II-C.6151.16287.2019 – 100 dni, WSC-II-A.6151.26781.2019 – 47 dni, WSC-II-C.6151.35493.2019 – 85 dni, WSC-II-C.6151.28616.2019 – 108 dni, WSC-II-A.6151.44164.2018 – 45 dni, WSC-II-A.6151.51048.2019 – 49 dni, WSC-II-B.6151.50828.2019 – 37 dni, WSC-II-C.6151.10755.2020 – 39 dni, WSC-II-A.6151.7098.2020 – 21 dni, WSC-II-D.6151.54064.2018 – 65 dni, WSC-II-E.6151.56056.2018 – 16 dni, WSC-II-E.6151.24659.2017 – 33 dni, WSC-II-E.6151.19285.2018 – 38 dni, WSC-II-E.6151.31338.2018 – 45 dni i WSC-II-A.6151.2321.2018 – 10 dni.

⁴¹ WSC-VII-D.6151.31178.2016.

⁴² WSC-VII.D6151.9325.2017 i WSC-VII.D6151.22425.2017

⁴³ WSC-VII.D6151.31178.2016.

Polskiej zawodu lekarza, a w przypadku pielęgniarki – na podstawie dyplomu ukończenia studiów na kierunku pielęgniarstwo.

(akta kontroli str. 303-310)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła, że ponieważ brak jest jednolitej bazy/listy zawodów regulowanych w Polsce zawierającej wymogi do spełnienia, od których uzależniona jest możliwość wykonywania pracy w danym zawodzie regulowanym oraz wskazującej wszystkie akty prawne regulujące pracę w danym zawodzie, pracownicy WSC i WRP korzystają z bazy danych zamieszczonej na stronach internetowych Komisji Europejskiej oraz z informacji zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych samorządów zawodowych. Wyjaśniła, że zgodnie z art. 115 ustawy o cudzoziemcach uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę nie zwalnia od spełnienia określonych odrębnymi przepisami wymogów dotyczących wykonywania zawodów regulowanych lub działalności, a zgodnie z art. 128 ww. ustawy uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 127, nie zwalnia od spełnienia określonych odrębnymi przepisami wymogów dotyczących wykonywania zawodów regulowanych lub działalności. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń w uzasadnionych przypadkach podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi potwierdza w formie oświadczenia spełnienie wymagań określonych w art. 88j ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jeżeli w toku postępowania administracyjnego nie ma możliwości uzyskania dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań i innych warunków w przypadku zamiaru powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy w zawodzie regulowanym. Na stronie internetowej WRP znajduje się specjalne oświadczenie, za pomocą którego pracodawca potwierdza, że cudzoziemiec, którego zatrudnia posiada odpowiednie kwalifikacje do wykonywania pracy w zawodzie regulowanym (pracodawca ma możliwość pobrania oświadczenia za pośrednictwem strony internetowej urzędu). Ponadto art. 88d ww. ustawy wyraźnie wskazuje, że uzyskanie zezwolenia na pracę nie zwalnia z określonych odrębnymi przepisami wymogów, od spełnienia których uzależnione jest wykonywanie zawodów regulowanych lub działalności.

(akta kontroli str. 115-119)

2.4. Zagadnienia związane z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz legalizacji pobytu cudzoziemców były przedmiotem kontroli realizowanej przez Wydział Kontroli MUW⁴⁴. Z kontroli w WRP nie sformułowano wniosków i zaleceń. Ustalenia z kontroli w WSC dotyczyły m.in. nieterminowego załatwiania spraw i niepodawania w decyzjach odmownych pełnej podstawy prawnej. We wnioskach zapisano również, że pracownicy WSC są obciążeni nadmierną ilością prowadzonych spraw, czego powodem jest niski poziom zatrudnienia względem liczby wpływających spraw.

(akta kontroli str. 205-278)

2.5. W latach 2017 – 2020 (do końca I półrocza) do MUW złożono łącznie 1 049 skarg na działania WSC i WRP. Szczegółowe badanie 37 skarg dotyczących WRP (w tym 29 z 2019 r. i 8 z 2020 r.) wykazało, że skargi nie dotyczyły przedmiotu kontroli, tj. uznawania kwalifikacji cudzoziemców a dotyczyły w 2019 r. przewlekłości/terminowości prowadzonego postępowania (21 skarg), sposobu organizacji pracy Urzędu (4), sposobu obsługi (3) i w jednym przypadku skargi na żądanie przedłożenia dokumentów poświadczających wysokość osiągniętych

⁴⁴ Kontrolą objęto Wydział Rynku Pracy za okres od 1 stycznia 2018 do 30 czerwca 2019 r. (sprawozdanie z kontroli z 26 listopada 2019 r.) oraz Wydział Spraw Cudzoziemców za okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. (sprawozdanie z kontroli z 15 lutego 2020 r.)

dochodów, a w 2020 r. na przewlekłość/terminowość prowadzonego postępowania (6) i na sposób organizacji pracy Urzędu (2).

(akta kontroli str.105, 159-162)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowe, niezgodne z wymogiem niezłocznego załatwienia sprawy określonym w art. 35 kpa, rozpatrzenie 20 wniosków w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. W 20 sprawach na 50 zbadanych opóźnienia wynosiły od 10 do 108 dni w stosunku do terminu załatwienia sprawy, o którym poinformowano interesanta. Ponadto w przedmiotowych sprawach Urząd nie poinformował o nowym terminie załatwienia sprawy i możliwości wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 kpa.

(akta kontroli str. 111-112, 119-122, 296-302)

2. Podjęcie czynności w celu rozpatrzenie jednego wniosku o wydanie pozwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji dopiero po 99 dniach od wpływu wniosku, co było niezgodne z zasadą załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, wyrażoną w art. 35 kpa.

(akta kontroli str.111, 119-122, 287-288)

OCENA CZĄSTKOWA

MUW zapewnił cudzoziemcom dostęp do informacji dotyczących wymogów uzyskania poszczególnych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy lub pracę zarówno poprzez stronę internetową, jak również dostęp osobisty w siedzibie Urzędu. Nie utworzono i nie upowszechniano jednak narzędzi, metod lub innych materiałów informacyjno-instruktażowych na potrzeby migracji zarobkowych cudzoziemców, w szczególności dotyczących uznawania kwalifikacji. Prawdłowo weryfikowano posiadane przez cudzoziemców kwalifikacje w przypadku zawodów wymagających wysokich kwalifikacji, jak i zawodów regulowanych. 20 z 50 badanych wniosków o wydanie pozwolenia na pobyt czasowy i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji nie zostało załatwionych w terminach określonych w kpa, a ponadto nie dotrzymywano obowiązku powiadomienia o nowym terminie załatwienia sprawy w przypadku niedotrzymania deklarowanego przez Urząd terminu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu analizy potrzeb rynku pracy i dokonanie adekwatnej do wyników tej analizy aktualizacji wydanych w 2016 r. kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców.
2. Zapewnienie terminowej realizacji spraw związanych z wydawaniem pozwoleń na pobyt czasowy i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 27 października 2020 r.

Kontroler
Rafał Sowa
Główny specjalista k.p.
Kontroler



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


Michał Musiał