



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.2.1.2024

**Pani
Anna Żabska
Wojewoda Dolnośląski
Dolnośląski Urząd Wojewódzki
we Wrocławiu
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**I/24/002/LWR – Przygotowanie Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego
we Wrocławiu do obsługi paszportowej i cudzoziemców**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Żabska, Wojewoda Dolnośląski, od 26 listopada 2024 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Maciej Awizeń, Wojewoda Dolnośląski, od 22 grudnia 2023 r. do 25 listopada 2024 r. ³ ; Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski, od 5 grudnia 2019 r. do 21 grudnia 2023 r. ⁴
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą paszportową i cudzoziemców. 2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą paszportową i cudzoziemców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr: LWR/182/2024 z 4 grudnia 2024 r. Marlena Przybylak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr: LWR/176/2024 z 3 grudnia 2024 r. oraz LWR/146/2025 z 30 maja 2025 r. Agnieszka Potyrała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr: LWR/189/2024 z 9 grudnia 2024 r. oraz LWR/147/2025 z 30 maja 2025 r. Karolina Pawlun, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr: LWR/188/2024 z 9 grudnia 2024 r. oraz LWR/148/2025 z 30 maja 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1-4, 616-621)

¹ Dalej: DUW lub Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

³ Dalej: Wojewoda w okresie 2023-2024.

⁴ Dalej: Wojewoda w okresie 2019-2023.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność DUW w zakresie przygotowania do obsługi paszportowej i cudzoziemców w latach 2022-2024.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były ujawnione w wyniku kontroli liczne nieprawidłowości w działalności Urzędu wynikające z naruszenia kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, skutkujące wydaniem negatywnych ocen częściowych sformułowanych w odniesieniu do skontrolowanych obszarów. Finansowy wymiar stwierdzonych nieprawidłowości obejmował kwotę **12 428,1 tys. zł.**

W okresie objętym kontrolą DUW nie był przygotowany do sprawnej, w tym terminowej realizacji zadań związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Podejmowano co prawda wewnętrzne działania organizacyjne wspierające Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców⁷, jednakże działania te nie były wystarczające. W DUW zaniechano rozpoznania istotnej liczby spraw cudzoziemców, pochodzących z lat 2016-2024. Według stanu na 31 grudnia 2024 r., w Urzędzie pozostawało do rozpatrzenia co najmniej **60,6 tys. spraw** cudzoziemców. Mimo że w okresie od 15 kwietnia 2022 r. do 30 września 2025 r., bieg terminów na załatwienie określonych kategorii spraw cudzoziemców nie rozpoczął się, a rozpoczęty uległ zawieszeniu, sytuacja w WSOiC nie uległa poprawie i skutkowałą wzrostem liczby ponagleń, skarg cudzoziemców oraz wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu⁸, w sprawie stwierdzenia bezczynności organu. Skutkiem zaniechań było poniesienie kosztów w łącznej wysokości **12 231,6 tys. zł**, na którą składały się m.in. należności z tytułu: sum pieniężnych za przewlekłość lub bezczynność, kar grzywny, odszkodowań, odsetek oraz kosztów postępowania egzekucyjnego, w tym opłat komorniczych. W DUW funkcjonował nietransparentny i korupcyjogenny mechanizm wpływania na przydzielanie terminów rezerwacji wizyt cudzoziemców w Urzędzie. W okresie objętym kontrolą NIK zidentyfikowała co najmniej **7,8 tys.** dokonanych rezerwacji poza systemem kolejkowym. Stosowano w tym zakresie doraźne i noszące znamiona dowolności i uznaniowości rozwiązania. Mechanizmy zinstytucjonalizowanego protegowania działań różnych podmiotów nie miały oparcia w przepisach prawa i wewnętrznych regulacjach DUW, a także nie były uzasadnione merytorycznie. Według NIK była to jedna z przyczyn powstania ww. zaległości w rozpatrywaniu spraw cudzoziemców.

Sytuacja Wydziału znana była, zarówno Dyrektorom WSOiC⁹, Dyrektorom Generalnym¹⁰, jak i Wojewodom w latach 2019-2023 i 2023-2024, jednakże w okresie objętym kontrolą w DUW nie podejmowano adekwatnych do skali problemów kompleksowych działań naprawczych. Nie opracowano i nie

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: WSOiC lub Wydział.

⁸ Dalej: WSA.

⁹ Dalej: Dyrektor Wydziału w okresie 2019-2024; Dyrektor Wydziału w okresie 2024-2025 oraz Dyrektor WSOiC.

¹⁰ Dalej: Dyrektor Generalna w okresie 2019-2024, Dyrektor Generalny w okresie 2024-2025 oraz Dyrektor Generalna.

wdrożono procedur i polityk antykorupcyjnych pomimo identyfikowania w tym zakresie istotnego poziomu ryzyk.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: **[1]** niewłaściwego przechowywania dokumentacji WSOiC; **[2]** niezwyfikowania przed zatrudnieniem Dyrektora Wydziału w okresie 2024-2025 wymagań w zakresie braku skazania prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi oraz posiadania kompetencji kierowniczych; **[3]** braku zapewnienia dostępu do informacji niejawnych przez Dyrektora Wydziału w okresie 2024-2025; **[4]** niezapewnienia w DUW właściwych mechanizmów nadzorczych, które powinny zostać uruchomione w związku z możliwością zaistnienia potencjalnego konfliktu interesów; **[5]** braku weryfikacji niekaralności pracowników zatrudnianych w WSOiC; **[6]** praktyki zatrudniania pracowników bez przeprowadzania konkurencyjnego naboru; **[7]** nieudzielania bądź udzielania z opóźnieniem, pracownikom Wydziału, upoważnień do przetwarzania danych osobowych; **[8]** niezapewnienia niezwłocznego odebrania pracownikom BGD niezbędnych uprawnień; **[9]** braku działań zapewniających udzielanie pracownikom urlopów wypoczynkowych w naturze w okresie wypowiedzenia; **[10]** zawieraniu umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem były zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników; **[11]** nieustalania bądź ustalania z opóźnieniem zakresów czynności pracowników Wydziału; **[12]** niezapewnienia większości pracownikom Wydziału bieżących szkoleń z zakresu zagadnień antykorupcyjnych; **[13]** niezapewnienie należytej weryfikacji liczby wprowadzanych przez pracowników BGD wniosków lub uzupełnień do systemu Przybysz; **[14]** nieprzestrzegania uregulowań systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją¹¹ w zakresie przesyłek składanych osobiście przez cudzoziemców; **[15]** niedostosowania uregulowań w regulaminach organizacyjnych DUW do stanu zgodnego z prawem.

¹¹ Dalej: EZD.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą paszportową i cudzoziemców

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Statutem DUW¹³, realizacja zadań Wojewody objętych działami administracji rządowej: [1] praca w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, [2] sprawy wewnętrzne w zakresie, m.in.: [a] ochrony granic Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacja działań związanych z polityką migracyjną państwa, oraz [b] ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, należała do zakresu działań Wydziału.

Zakres zadań WSOiC określono w Regulaminie Organizacyjnym Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego¹⁴. Do zadań Wydziału (wg stanu na 1 stycznia 2025 r.) należały między innymi sprawy z zakresu obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej.

(akta kontroli tom I str. 5-6, 15-17, tom IV str. 1-773, tom V str. 1-891)

Zadania z obszaru obsługi paszportowej, zgodnie z obowiązującym w trakcie kontroli Regulaminem Organizacyjnym z 2024 r., realizowane były przez Oddział Paszportowy, wchodzący w skład WSOiC¹⁵. Ponadto część zadań Oddziału Paszportowego wykonywana była także przez Delegatury Urzędu w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu. Dodatkowo, do celów przyjmowania wniosków i wydawania dokumentów paszportowych, na terenie swojej właściwości miejscowej, Urząd utworzył 16 Terenowych Punktów Paszportowych¹⁶, w tym

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Załącznik do zarządzenia Nr 232 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 maja 2024 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego Nr 489 z dnia 10 września 2024 r. (do 20 maja 2024 r. załącznik do zarządzenia Nr 64 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 marca 2016 r.).

¹⁴ Stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, ze zm., tj. zarządzeniami zmieniającymi (Nr 65 z dnia 2 marca 2022 r.; Nr 78 z dnia 24 marca 2022 r.; Nr 110 z dnia 28 kwietnia 2022 r., Nr 314 z dnia 10 listopada 2022 r.; Nr 380 z dnia 21 grudnia 2022 r.; Nr 63 z dnia 3 marca 2023 r.; Nr 139 z dnia 15 maja 2023 r.; Nr 197 z dnia 30 czerwca 2023 r.; nr 390 z dnia 31 października 2023 r.; Nr 480 z dnia 11 grudnia 2023 r.; Nr 5 z dnia 9 stycznia 2024 r.; Nr 23 z dnia 26 stycznia 2024 r.; Nr 77 z dnia 14 marca 2024 r.; Nr 98 z dnia 26 marca 2024 r.; Nr 171 z dnia 6 maja 2024 r.; Nr 231 z dnia 21 maja 2024 r.; Nr 240 z dnia 23 maja 2024 r.; Nr 290 z dnia 4 czerwca 2024 r.; Nr 301 z dnia 6 czerwca 2024 r.) – dalej: Regulamin Organizacyjny z 2016 r. oraz stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 360 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lipca 2024 r. z Zarządzeniami zmieniającymi (Nr 440 z dnia 2 sierpnia 2024 r.; Nr 464 z dnia 22 sierpnia 2024 r.; Nr 545 z dnia 27 września 2024 r.; Nr 589 z dnia 4 października 2024 r.; Nr 632 z dnia 16 października 2024 r.; Nr 685 z dnia 18 listopada 2024 r.; Nr 707 z dnia 4 grudnia 2024 r.; Nr 740 z dnia 31 grudnia 2024 r., Nr 140 z 1 kwietnia 2025 r., Nr 219 z 28 kwietnia 2025 r.) – dalej Regulamin Organizacyjny z 2024 r.

¹⁵ W okresie objętym kontrolą organizacja WSOiC ulegała zmianom. Do 31 marca 2024 r. zarówno obsługą paszportową jak i bezpośrednią obsługą klienta (cudzoziemców) zajmował się Oddział Paszportowy i Obsługa Klienta. W kwietniu 2024 r. dokonano reorganizacji – w wyniku likwidacji ww. oddziału powstał Oddział Paszportowy – zajmujący się wyłącznie realizacją prawa obywatela polskiego do posiadania paszportu.

¹⁶ Terenowe Punkty Paszportowe (dalej: TPP) znajdowały się w: Bogatyni (do 30 września 2024 r.); Bolesławcu; Dzierżonowie; Głogowie; Lubinie; Kłodzku; Miliczu; Polkowicach; Strzelinie; Środzie Śląskiej; Trzebnicy; Wołowie; Wrocławiu (CH Magnolia); Ząbkowicach Śląskich; Zgorzelcu, na terenie portu lotniczego we Wrocławiu.

10 TPP w latach 2022-2024. W 2025 r. uruchamiano TPP w Kątach Wrocławskich¹⁷ oraz na terenie Portu Lotniczego we Wrocławiu. Koszty utrzymania TPP¹⁸, w latach 2022-2024, wyniosły łącznie 1 479,9 tys. zł, z tego: 304,8 tys. zł w 2022 r. (dziewięć TPP); 587,5 tys. zł w 2024 r. (12 TPP) oraz 834,1 tys. zł w 2024 r. (14 TPP).

(akta kontroli tom II str. 5-6, 15-17, tom II str. 7-10, tom VI str. 148-149, 252-272, tom X str. 11-55)

Katalog zadań Oddziału Paszportowego, określony w § 46 ust. 9 Regulaminu Organizacyjnego z 2024 r., był zamknięty i zawierał siedem zadań¹⁹, w tym zadania wynikające z ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych²⁰, z wyjątkiem zadań związanych z potwierdzaniem tożsamości obywatelstwa wnioskodawcy lub osoby, której ma być wydany dokument paszportowy, na podstawie ważnego dokumentu paszportowego lub ważnego dowodu osobistego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 1-773, tom V str. 1-891)

Zadania związane z obsługą cudzoziemców, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym z 2024 r. realizowane były przez Oddziały: [1] Oddział Legalizacji Pobytu Cudzoziemców I; [2] Oddział Legalizacji Pobytu Cudzoziemców II; [3] Oddział Legalizacji Pobytu Cudzoziemców III; [4] Oddział Legalizacji Pobytu Cudzoziemców IV; [5] Oddział Obsługi Cudzoziemców I; [6] Oddział Obsługi Cudzoziemców II; [7] Oddział Dokumentów i Obywateli Unii Europejskiej; [8] Oddział Obywatelstwa Polskiego; [9] Oddział Zezwoleń na Pracę; [10] Oddział Paszportowy i Spraw Cudzoziemców w Legnicy.

Delegatury DUW w Wałbrzychu i Jeleniej Górze przyjmowały wnioski dotyczące spraw cudzoziemców i przekazywały do siedziby głównej DUW we Wrocławiu celem ich dalszej weryfikacji.

W 2024 r.²¹ likwidacji uległ: [1] Oddział Paszportowy i Obsługi Klienta; [2] Oddział Organizacji, Dokumentacji Ewidencji oraz Obywateli UE; [3] Oddział Informacji, Projektów i Współpracy Instytucjonalnej oraz [4] Samodzielne Stanowisko do spraw szkoleń oraz Współpracy Instytucjonalnej. W miejsce wyżej wymienionych Oddziałów powstały: [1] Oddział Paszportowy; [2] Oddział Cudzoziemców I [3] Oddział Cudzoziemców II; [4] Oddział Dokumentów i Obywateli UE; [5] Oddział Projektów i Współpracy oraz [6] Oddział Legalizacji Pobytu

¹⁷Porozumienie pomiędzy Wojewodą a Gminą Kąty Wrocławskie zawarto 26 listopada 2024 r.

¹⁸Urząd zapewniał obsadę TPP oraz niezbędne urządzenia stanowiskowe przez Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁹Do zadań Oddziału Paszportowego należało między innymi: [1] przyjmowanie wniosków paszportowych; [2] wydawanie dokumentów paszportowych; [3] prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach odmowy wydania lub unieważnienia dokumentu paszportowego oraz wydawanie innych decyzji i postanowień w sprawach paszportowych; [4] wprowadzanie danych do Rejestru Dokumentów Paszportowych (dalej: RDP); [5] prowadzenie spraw dotyczących środków zapobiegawczych w postaci zakazu opuszczania kraju z zatrzymaniem dokumentu paszportowego wraz z prowadzeniem depozytu zatrzymanych dokumentów paszportowych; [6] udostępnianie danych z RDP; [7] koordynacja organizacji pracy oraz zapewnienie ciągłości pracy i sprawnego funkcjonowania: TPP w Strzelinie, TPP w Środzie Śląskiej, TPP w Trzebnicy, TPP w Wołowie TPP we Wrocławiu, TTP w Miliczu oraz TTP w Kątach Wrocławskich; [8] wydawanie paszportu tymczasowego w imieniu właściwego ministra do spraw wewnętrznych na terenie Portu Lotniczego we Wrocławiu.

²⁰Dz. U. z 2024 r. poz. 1063 (dalej: ustawa o paszportach).

²¹Zarządzenie Nr 98 Wojewody z dnia 26 marca 2024 r.

Cudzoziemców IV. Utworzono również dwa Oddziały Paszportowe i Obsługi Klienta w Wałbrzychu i Jeleniej Górze²².

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że celem wprowadzonej reorganizacji miało być szybsze kończenie zaległych spraw oraz terminowe procedowanie wpływających wniosków.

(akta kontroli tom I str. 5-6, 15-17, tom IV str. 1-773, tom V str. 1-891, tom XVI str. 348-349, tom XXIII str. 26, 277)

W Regulaminie Organizacyjnym z 2024 r. określono zadania związane z obsługą cudzoziemców, a w szczególności z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach: przedłużania wiz Schengen lub wiz krajowych, przedłużania okresu pobytu cudzoziemców w ramach ruchu bezwizowego, udzielania lub cofnięcia zezwoleń na pobyt czasowy, na pobyt czasowy i pracę, na pobyt stały, na pobyt rezydenta długoterminowego UE. W Regulaminie Organizacyjnym z 2024 r., nie ujęto realizacji zadań przez Wydział z zakresu prowadzenia postępowań w sprawach udzielenia lub cofnięcia zezwoleń na pobyt czasowy i pracę wynikających z art. 114 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²³, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 1-773, tom V str. 1-891)

Zasady postępowania z dokumentacją napływającą i wytwarzaną w toku działalności Urzędu regulowało Zarządzenie Wojewody Nr 427 z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją napływającą i wytwarzaną w toku działalności DUW²⁴.

Na podstawie § 1 ust. 1 ww. zarządzenia podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w DUW był EZD. Stosownie do § 1 ust. 2, rejestracji w EZD nie podlegały w szczególności: [1] obsługa wiz cudzoziemców; [2] zezwalanie cudzoziemcom na zamieszkanie na terytorium RP; [3] zezwalanie cudzoziemcom na osiedlanie na terytorium RP; [4] wydalenie cudzoziemców oraz zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium RP; [5] umieszczanie i rozmieszczanie cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych; [6] współdziałanie w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców; [7] obsługa dokumentów podróży cudzoziemców; [8] obsługa wydawania paszportów; [9] reklamowanie paszportów z powodu wady technicznej. Integralną częścią ww. zarządzenia były m.in. załącznik Nr 1, w którym zamieszczono symbole klasyfikacyjne z jednolitego rzeczowego wykazu akt spraw wyłączonych z podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w EZD.

Na podstawie § 8 ust. 2 i 3 ww. zarządzenia przesyłki składane osobiście przez klientów zewnętrznych przyjmowane były przez kancelarię, za wyjątkiem przesyłek adresowanych do WSOiC. Przesyłki skierowane do tego Wydziału miały

²² W 2022 r., zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym z 2016 r., WSOiC składał się z: [1] trzech Oddziałów Legalizacji Pobytu Cudzoziemców (I,II,III); [2] Oddziału Organizacji, Dokumentacji, Ewidencji oraz Obywateli UE; [3] Oddziału Zezwoleń na pracę; [4] Oddziału Obywatelstwa Polskiego; [5] Oddziału Paszportowy i Obsługi Klienta; [6] Samodzielne stanowisko do spraw szkoleń oraz Współpracy Instytucjonalnej; [7] Oddziału Paszportowy i Spraw Cudzoziemców w Legnicy. Następnie utworzono Oddział Informacji, Projektów i Współpracy Instytucjonalnej.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach.

²⁴ Dalej: zarządzenie w sprawie EZD.

być przyjmowane przez jeden z oddziałów Wydziału. W 2024 r. przesyłki składane osobiście przez cudzoziemców przyjmował Oddział Zarządzania Dokumentacją (Punkt Obsługi Klienta), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 559-608, tom VII str. 459-532, tom XXII str. 10, 17)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej.

(akta kontroli tom I str. 5-6, 15-16)

W latach 2022-2024 w DUW brak było przyjętych procedur i polityk antykorupcyjnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W jednym przypadku NIK zidentyfikowała korelację pomiędzy pracownikiem DUW a cudzoziemcem w związku z pozytywnym rozpatrzeniem jego sprawy, mogącą wskazywać na przyjęcie korzyści majątkowej.

(akta kontroli tom XXI str. 566 plk 5-6, tom XXXIII str. 189-461, tom XXXVI str. 16-127, tom XXXVII str. 38-89)

Na podstawie oględzin przeprowadzonych w toku niniejszej kontroli w czterech obiektach, tj. w Urzędzie²⁵ we Wrocławiu, w Delegaturze w Legnicy²⁶, TPP w Środzie Śląskiej²⁷ i TPP w Centrum Obsługi Mieszkańca VI²⁸ stwierdzono, że:

1) przejścia i ciągi komunikacyjne w ww. obiektach nie utrudniały poruszania się osobom na wózkach inwalidzkich. W DUW na drodze dojścia znajdowała się platforma schodowa dla osób z niepełnosprawnościami, natomiast w CH Magnolia znajdowały się windy;

2) klienci mogli swobodnie poruszać się po wszystkich obiektach przeznaczonych do ich obsługi (za wyjątkiem stref zamkniętych lub pokojach) i tak:

a) w obiekcie Urzędu we Wrocławiu, na parterze, wydzielono strefy do obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej: jedna do rejestracji wniosków (sala A²⁹) i druga do odbioru dokumentów (sala B). W sali A znajdował się punkt informacyjny, w którym osoby zainteresowane mogły uzyskać informacje od pracownika Urzędu. Pomieszczenia, w których odbywała się obsługa klientów zostały oznaczone w sposób umożliwiający ich identyfikację. Poczekalnie dla oczekujących na załatwienie sprawy cudzoziemców i obywateli polskich załatwiających sprawy paszportowe były przystosowane do liczby obsługiwanych osób. Liczba miejsc, przy których można było uzupełnić dokumentację, była wystarczająca. Nie wszystkie stanowiska były obsadzone. W razie potrzeby zapewniano jednak stosowne zastępstwa. Zapewniono właściwe warunki do obsługi, tj. boksy z wydzielonymi miejscami, uniemożliwiające usłyszenie rozmowy innego interesanta lub zobaczenie dokumentów innych obsługiwanych osób;

²⁵ Gmach DUW przy pl. Powstańców Warszawy 1 we Wrocławiu.

²⁶ Gmach Delegatury w Legnicy przy ul. F. Skarbka 3 w Legnicy.

²⁷ Gmach Urzędu Miasta Środa Śląska przy ul. Plac Wolności 1 w Środzie Śląskiej.

²⁸ Gmach CH Magnolia przy ul. Legnickiej 58 we Wrocławiu.

²⁹ Działanie środkowy Urzędu – Atrium.

b) w obiekcie Delegatury w Legnicy, na parterze, wydzielono salę operacyjną do obsługi klientów stanowiskami z podziałem na przyjmowanie lub wydawanie dokumentów. Nad stanowiskiem umieszczone były elektroniczne wyświetlacze, które wskazywały numery biletów pobranych z biletomatu. Obiekt posiadał część wydzieloną bez dostępu klienta, w której kierownictwo wykonywało zadania administracyjne. Na sali znajdował się nieczynny punkt informacyjny;

c) w TPP w Środzie Śląskiej, na parterze, przyjmowano sprawy paszportowe (przyjmowanie i wydanie dokumentu) w jednym pokoju, przy jednym stanowisku;

d) w TPP w COM VI, na drugim piętrze CH Magnolia, wydzielono salę operacyjną, w drugim pomieszczeniu po lewej stronie od punktu informacyjnego³⁰, realizowano sprawy paszportowe. Do składania wniosków o wydanie paszportu oraz do wydawania gotowych dokumentów paszportowych zapewniono dwa stanowiska.

3) obsługa klientów w DUW oraz w Delegaturze w Legnicy realizowana była w godzinach od 8.15 do 15.30 w poniedziałki, wtorki, czwartki i piątki, natomiast w środy od godziny 8.00 do 18.00. W ramach uczestnictwa WSOiC w projekcie Funduszu Azylu Migracji i Integracji³¹ obsługa cudzoziemców w DUW odbywała się ponadto w niektóre soboty od 9:00 do 15:00 i wieczorami (od 16:00 do 18:00) w niektóre dni powszednie. W przypadku TPP w Środzie Śląskiej obsługa klienta możliwa była od godz. 8.00 do 10.00 i od 14.00 do 16.00³² w poniedziałki, wtorki, czwartki i piątki oraz od 8.00 do 11.00 i od 14.00 do 17.00 we środy. W TPP w Centrum Obsługi Mieszkańca VI obsługa klienta odbywała się od poniedziałku do piątku w godzinach od 9:00 do 18:00;

4) obsługa paszportowa³³ i obsługa cudzoziemców³⁴ odbywała się przy pomocy systemu kolejkowego, w skład którego wchodziły m.in. biletomaty³⁵ oraz ekrany wskazujące numery biletów obsługiwanych i przywoływanych na poszczególnych stanowiskach. Biletomat przeznaczony był dla klientów posługujących się językiem polskim, ukraińskim, rosyjskim i angielskim. System rezerwacyjny do obsługi cudzoziemców opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego;

5) we wszystkich czterech obiektach poczekalnie dla oczekujących na załatwienie sprawy były przystosowane do liczby obsługiwanych osób. Liczba miejsc, przy których można było uzupełnić dokumentację, była wystarczająca. Wszystkie stanowiska pozwalały na możliwość obsługi klientów z niepełnosprawnościami. Nie wszystkie stanowiska były obsadzone. W razie potrzeby zapewniano jednak stosowne zastępstwa;

³⁰ W pierwszym pomieszczeniu po wejściu do COM VI znajdują się dwa stanowiska punktu informacyjnego.

³¹ Wojewoda Dolnośląski realizował projekt FAMI.02.01-IZ.00-0014/24 pn. „Zwiększenie dostępności i poprawa jakości usług dla obywateli państw trzecich na Dolnym Śląsku” dofinansowany z Programu Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021-2027; dalej: FAMI.

³² Z wyłączeniem piątku.

³³ W trzech z czterech obiektów, tj. w DUW, w Delegaturze w Legnicy oraz w TPP w COM VI CH Magnolia.

³⁴ W dwóch obiektach, tj. w DUW i w Delegaturze w Legnicy.

³⁵ Z którego, w zakresie spraw paszportowych korzystały, w celu złożenia wniosku paszportowego/odbioru paszportu, zarówno osoby, które uprzednio elektronicznie zarezerwowały termin wizyty, jak i klienci, którzy takiej rezerwacji nie dokonali.

6) wszystkie stanowiska do obsługi cudzoziemców i obywateli polskich ułatwiających sprawy paszportowe wyposażone były w niezbędny sprzęt techniczny, w tym laptop, monitor, czytnik linii papilarnych, skaner, kserokopiarkę, signature pads (tablety do wyświetlania i potwierdzania danych wnioskodawcy i składania podpisu), terminale płatnicze i drukarki. Zapewnione zostały właściwe warunki do obsługi klienta, tj. w warunkach zapewniających brak możliwości usłyszenia rozmowy innego klienta lub zobaczenia dokumentów innych obsługiwanych osób.

Nie stwierdzono, by Wojewoda planował w najbliższym czasie wprowadzenie zmian organizacyjnych usprawniających legalizację pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce. W zakresie dotyczącym spraw paszportowych, planowane jest utworzenie dodatkowych TPP.

Nieprawidłowości w zakresie przechowywania dokumentacji związanej z obsługą cudzoziemców i spraw paszportowych, objęte sygnalizacją na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK z 20 grudnia 2024 r., opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom XXXIV str. 267-519, tom XXXV str. 78-92, tom XXXVI str. 11-15)

W zakresie wewnętrznych barier organizacyjnych utrudniających pełną realizację zadań w zakresie obsługi cudzoziemców wskazano na rozproszoną po całym budynku Urzędu infrastrukturę lokalową Wydziału oraz niewystarczającą liczbę etatów i dużą fluktuację kadr.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że ocena funkcjonowania Wydziału, w tym wewnętrznych barier organizacyjnych, była w trakcie realizacji, w związku z objęciem przez nią, od 29 stycznia 2025 r., stanowiska Dyrektora Wydziału.

Do zakończenia czynności kontrolnych, nie określono występujących w WSOiC wewnętrznych barier organizacyjnych.

(akta kontroli tom XXXIV str. 1-266, tom XXXV str. 78-92)

W latach 2022-2024 wydatkowano środki publiczne związane z realizacją zadań Wydziału w łącznej kwocie 70 274,5 tys. zł, z czego w 2022 r. – 23 434,2 tys. zł, w 2023 r. – 24 706,1 tys. zł i w 2024 r. – 22 134,2 tys. zł³⁶.

W latach 2022-2024 (wg stanu na dzień 1 stycznia i na 31 grudnia 2024 r.) w WSOiC³⁷ (wraz z jego delegaturami i punktami terenowymi) zatrudnionych było odpowiednio: 239 osób (w wymiarze średnio 231,4 etatu); 266 osób (250 etatu); 259 osób (235,2 etatów) oraz 280 osób (250,6 etatów). W każdym ze zbadanych lat stan ten był wyższy niż planowano, tj.: w 2022 r. o 19,9 etatów, w 2023 r. o 13 etatów, a w 2024 r. o od 3,8 etatów (wg stanu na 1 stycznia 2024 r.) do 11,6 etatów (wg stanu na 31 grudnia 2024 r.). Wśród ww. byli także pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administratorów. Dyrektor BDG wskazał, że procentowy udział liczby zatrudnionych administratorów w stosunku

³⁶ Ustalono na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki budżetowej, w dziale 750, w rozdziale 75011, za lata 2022-2024.

³⁷ Razem z Oddziałami zajmującymi się np. sprawami z zakresu obywatelstwa polskiego.

do liczby członków korpusu służby cywilnej wynosił odpowiednio: 24,5%; 25,6% i 32,4%.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BDG rozbieżności w planie zatrudnienia (etatyzacji) a liczbie zatrudnionych pracowników wynikały z faktu, że w liczbie zatrudnionych uwzględniono pracowników, którzy wykonywali pracę w Wydziale we wskazanych latach, zarówno nadal zatrudnionych, jak i pracowników przeniesionych, pracowników, których stosunek pracy ustał w trakcie danego roku kalendarzowego oraz pracowników zatrudnionych w ramach dodatkowych etatów pomocniczych, które nie były uwzględniane w etatyzacji.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że etatyzacji w Urzędzie nie reguluje żaden akt prawny. Jest ona dostosowana do środków na wynagrodzenia w planie finansowym Urzędu i każdorazowo modyfikowana w przypadku przyznania środków finansowych wraz ze wskazaniem liczby etatów na podstawie decyzji właściwych ministerstw.

Mając na uwadze systematyczny wzrost liczby zatrudnionych administratorów w stosunku do liczby członków korpusu służby cywilnej zważyć należy, że sytuacja ta wpływała na obniżenie profesjonalizmu służby cywilnej, której DUW powinien przeciwdziałać.

Realizację zadań w zakresie spraw cudzoziemców w WSOiC, w latach 2022-2024, powierzono dodatkowo łącznie 25 pracownikom³⁸ przeniesionych z innych wydziałów DUW, w tym 23 pracowników na podstawie art. 42 § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³⁹ oraz dwóch pracowników przeniesionych na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴⁰. Pracowników tych oddelegowano do pracy w Wydziale na okres nieprzekraczający trzech miesięcy.

W wykonywaniu swoich zadań Wydział był wspomagany również przez łącznie 152 stażystów⁴¹ i 197 praktykantów⁴².

W latach 2023–2024 dykcja WSOiC zlecała podległym pracownikom wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych, za które wypłacono łącznie 23,4 tys. zł⁴³.

(akta kontroli tom I str. 8-14, 112-117, 292-294, tom VI str. 1-109, tom XVI, str. 296, tom XX str. 433-434, tom XXI str. 231-347, 392-393)

W latach 2022-2024, do Wojewody wpłynęło łącznie 551,2 tys. wniosków o wydanie paszportu, co daje średniorocznie 183,7 tys. wniosków paszportowych. W ww. okresie Wojewoda wydał 605,6 tys. paszportów⁴⁴, tj. średnio 201,9 tys. wydanych paszportów na rok. Średnio na jednego pracownika zatrudnionego w obsłudze paszportowej przypadało: w 2022 r. – 3,4 tys.

³⁸ W 2022 r. – 12; w 2023 r. – czterech, a w 2024 r. – dziewięciu.

³⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 277; dalej: k.p.

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 409 ze zm.; dalej: ustawa o służbie cywilnej.

⁴¹ Staż odbywało 32 osoby w 2022 r., 64 osoby w 2023 r., 56 osób w 2024 r.

⁴² Praktyki odbywało 74 osoby, w 2023 r. 74 osoby, 49 osób w 2024 r.

⁴³ W 2023 r. – 10,8 tys. zł, a w 2024 r. – 9,7 tys. zł. Ponadto, w 2025 r. DUW wypłacił wynagrodzenie za pracę, w grudniu 2024 r., w godzinach nadliczbowych łącznie 2,9 tys. zł.

⁴⁴ Większa liczba wydanych paszportów w stosunku do złożonych wniosków paszportowych wynika z faktu, że dokument paszportowy jest możliwy do odbioru przez klienta przez cały czas jego ważności. Osoba zainteresowana odbiorem paszportu sama decyduje o dacie jego odbioru.

złożonych wniosków paszportowych i 4,8 tys. wydanych paszportów; w 2023 r. – 4,9 tys. wniosków paszportowych i 4,8 tys. wydanych paszportów, a w 2024 r. – 5,0 tys. wniosków paszportowych i 5,1 tys. wydanych paszportów.

Do TPP w latach 2022-2024⁴⁵ wpłynęło łącznie 206,8 tys., tj. 37,5% wniosków o wydanie paszportów (tj. 41,5 tys. w 2022 r., 76,3 tys. w 2023 r. oraz 89,0 tys. w 2024 r.), co daje średniorocznie 68,9 tys. wniosków paszportowych⁴⁶.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. w WSOiC było 240,2 tys. spraw cudzoziemców w toku, co dawało średniorocznie 80,1 tys. spraw.

Średnio na jednego pracownika⁴⁷ zajmującego się obsługą spraw cudzoziemców⁴⁸ przypadało: w 2022 r. – 0,4 tys. spraw; w 2023 r. – 0,3 tys. spraw, a w 2024 r. – 0,3 tys. spraw.

(akta kontroli tom I str. 13-14, 455-457, 610, 615, tom VI str. 110-113, tom XXI str. 580 plk 2)

Powoływanie, w DUW, na wyższe stanowiska w służbie cywilnej odbywało się na podstawie ustawy o służbie cywilnej. Nie opracowano w tym zakresie wewnętrznych procedur. Dyrektor Wydziału w okresie 2024-2025 powołano 15 stycznia 2024 r. Spełniła ona wymagania określone w art. 53 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy o służbie cywilnej, tj. w zakresie posiadania odpowiedniego tytułu zawodowego, a także spełnienia wymagań określonych w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych, z wyjątkiem braku weryfikacji przez DUW posiadania kompetencji kierowniczych oraz niekaralności, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zakres zadań dyrektora WSOiC został określony w rozdziale V pn. „Dyrektorzy i ich zastępcy” Regulaminów Organizacyjnych z 2016 r. i z 2024 r.

Dyrektor Wydziału w okresie 2024-2025 w dacie aktu powołania, tj. 3 stycznia 2024 r., na stanowisko Dyrektora prowadziła jednoosobową działalność gospodarczą w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce. Działalność tą wykreślono z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej 12 stycznia 2024 r., a objęcie stanowiska Dyrektora nastąpiło od 15 stycznia 2024 r. Z wpisów w systemie rezerwacji wizyt w Urzędzie, wynikało, że w czasie pełnienia funkcji Dyrektora WSOiC, w systemie tym widniały rezerwacje wizyt z podaniem adresu e-mail prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom XIV str. 43-91, tom XV str. 8-9, tom XXI str. 397 plk 12, 399-401, tom XXIII str. 308-309)

Pracownicy WSOiC, w okresie od 2022 r. do 2024 r., posiadali uprawnienia do przetwarzania danych osobowych dla zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy. Odstępstwa od tego zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pracownicy posiadali dostęp i uprawnienia do przetwarzania

⁴⁵ Tj. ośmiu w 2022 r., 12 w 2023 r. oraz 14 w 2024 r.

⁴⁶ Ww. okresie Wojewoda wydał 203,3 tys. paszportów.

⁴⁷ Uwzględniono wszystkie etaty zajmujące się sprawami związanymi z cudzoziemcami, w tym etaty pomocnicze, tj. administratorzy i specjaliści oraz osoby oddelegowane.

⁴⁸ Uwzględniono jedynie trzy kategorie spraw cudzoziemców dotyczących pobytu czasowego, pobytu stałego i pobytu rezydenta długoterminowego UE.

danych m.in. w systemach i aplikacjach: EZD, Pobyt⁴⁹, Moduł Obsługi Spraw⁵⁰, Przybysz⁵¹, ZC Praca⁵² oraz RDP⁵³.

(akta kontroli tom I str. 137-279, tom II str. 396-399, tom IX str. 1-2007, tom XVI str. 302)

Pracownicy WSOiC, w latach 2022-2024, posiadali dostęp do informacji niejawnych, o klauzulach tajności „zastrzeżone” i „tajne”⁵⁴. Charakter zadań wykonywanych w WSOiC uzasadniał posiadanie przez pracowników dostępu do informacji niejawnych⁵⁵.

W latach 2022-2024 do WSOiC wpłynęło łącznie 29 dokumentów o klauzulach: zastrzeżone⁵⁶ oraz poufne lub tajne⁵⁷.

Dyrektor Wydziału w okresie 2024-2025 została dopuszczona do pracy na stanowisku dyrektora pomimo że: nie uzyskała poświadczenia bezpieczeństwa, nie uzyskała pisemnego upoważnienia Wojewody oraz nie została przeszkolona w zakresie ochrony informacji niejawnych. Nie udzielono jej również zgody na udostępnianie informacji niejawnych o klauzuli „poufne” pomimo wszczęcia, 29 lutego 2024 r., poszerzonego postępowania sprawdzającego. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom XV str. 10, tom XVI str. 213-218, 291-296)

W sytuacji stwierdzenia niewystarczającego zatrudnienia do prawidłowej, sprawnej i rzetelnej realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców i obsługą paszportową występowało o zwiększenie zatrudnienia.

Dyrektor Wydziału w okresie 2024-2025 wskazała, że, w latach 2022-2024, podejmowano działania zwiększające ww. zatrudnienie m.in. poprzez organizowanie naborów, przeniesień pracowników wewnątrz Urzędu, występowanie do właściwego ministra do spraw wewnętrznych i administracji⁵⁸

⁴⁹ System krajowy, jest narzędziem wykorzystywanym w DUW oraz Urzędzie do Spraw Cudzoziemców do obsługi spraw cudzoziemców. Służy do prowadzenia krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców. Wykorzystywany jest także do obsługi spraw związanych z obywatelstwem polskim.

⁵⁰ Portal zapewniający możliwość przygotowania oraz wypełnienia i składania przez cudzoziemców wniosków w sprawach pobytowych on-line oraz zapewnienia im wiedzy w zakresie procedur migracyjnych (dalej: MOS).

⁵¹ System Wojewody Dolnośląskiego – wewnętrzny, służący do procedowania spraw legalizacji pobytu cudzoziemców, wykorzystywany zarówno w przyjęciu wniosku jak i w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego. Dostępny dla klienta zewnętrznego, wykorzystywany do komunikacji z klientem – <https://przybysz.duw.pl>.

⁵² System ten pozwalał na procedowanie wniosków o wydanie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w formie elektronicznej, tj. na generowanie i wysyłanie wezwań i decyzji do wnioskodawcy; generowanie raportów statystycznych w zakresie wydanych zezwoleń.

⁵³ Centralny rejestr państwowy, w którym gromadzone są dane, które dotyczą między innymi: wniosków o wydanie dokumentu paszportowego, dokumentów paszportowych, posiadaczy dokumentów paszportowych (dalej: RDP).

⁵⁴ W 2022 r. klauzulę tajności „zastrzeżone” – 100 pracowników, oraz „tajne” – dwóch pracowników; w 2023 r. klauzulę tajności „zastrzeżone” – 110 pracowników, oraz „tajne” – jeden pracownik; w 2024 r. klauzulę tajności „zastrzeżone” – 101 pracowników, oraz „tajne” – brak pracowników. W latach 2022-2024 żaden pracownik nie posiadał dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „poufne”.

⁵⁵ W tym m.in. na podstawie przepisów dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o obywatelstwie polskim.

⁵⁶ W 2022 r. – 10; w 2023 r. – pięć, a w 2024 r. – 11.

⁵⁷ W 2022 r. – 0; w 2023 r. – sześć, a w 2024 r. – dwa.

⁵⁸ Tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dalej: MSWiA.

oraz Sekretarza Stanu z prośbą o zwiększenie zatrudnienia⁵⁹. Ponadto w celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców wystąpiono do przedstawiciela sejmiku o wsparcie i pomoc w pozyskaniu dodatkowych etatów dla WSOiC, w liczbie około 57⁶⁰.

(akta kontroli tom I str. 8-11, 61-76, 81-88, 119-126, 407-416, tom VI str. 203-204, 244-245, tom XXXIV str. 1-266)

W latach 2022-2024 przeprowadzono 119⁶¹ naborów do pracy w Wydziale, z czego 70 (tj. 58,8%) do pracy na stanowiskach związanych z obsługą cudzoziemców i 49 (tj. 41,2%) do pracy na stanowiskach związanych z obsługą paszportową. Spośród ww. 119 naborów, (tj. 65,5%) zakończyło się zatrudnieniem pracowników⁶², z czego 48 (tj. 61,5%) na stanowiska związane z obsługą cudzoziemców i 30 (tj. 38,5%) na stanowiska związane z obsługą paszportową. W powyższym okresie było 41 nierozstrzygniętych naborów, z czego 22 (53,7%) na stanowiska związane z obsługą cudzoziemców i 19 (tj. 46,3%) na stanowiska związane z obsługą paszportową. Głównymi przyczynami nierozstrzygnięcia ww. konkursów było niewyłonienie kandydata bądź brak ofert.

(akta kontroli tom I str. 8-11, 112-114, 453-454)

Osobom zatrudnianym w WSOiC, proponowano wynagrodzenie zasadnicze, których średnia (brutto), w latach 2022-2024, na stanowiskach: [1] związanych z obsługą paszportową wynosiła odpowiednio: od 3 227,33 zł do 3 537,84 zł w 2022 r.⁶³, od 4 466,91 zł do 4 554,43 zł w 2023 r.⁶⁴ oraz od 5 173,99 zł do 5 182,28 zł w 2024 r.⁶⁵; [2] związanych z obsługą spraw cudzoziemców wynosiła odpowiednio od 3 271,23 zł do 3 966,16 zł w 2022 r.⁶⁶, od 4 603,8 zł do 4 624,86 zł w 2023 r.⁶⁷, od 5 804,13 zł do 5 847,01 zł w 2024 r.⁶⁸.

(akta kontroli tom I str. 8-11, 89-111)

W latach 2022-2024, wśród 430 osób zatrudnionych w DUW, w różnych okresach, zidentyfikowano sześć przypadków, w których osoby te posiadały jednocześnie zatrudnienie w podmiotach związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. DUW nie posiadał

⁵⁹ Pisma nr: SOCIII.6156.96.2022 EL z 26 lipca 2022 r. oraz SOC-PCIII.6156.1.2024.EL w sprawie przyznania cudzoziemcom Karty Polaka (oba pisma bez odpowiedzi), jak również pismo nr SOC.610.41.2024.JB z 26 lipca 2024 r. w sprawie uruchomienia punktu paszportowego w Porcie Lotniczym Wrocław.

⁶⁰ Pismo nr SOC.2111.27.2024.JB z 18 października 2024 r.

⁶¹ Wg stanu na 17 grudnia 2024 r. (sześć naborów z 2024 r. było w toku), tj.: w 2022 r. 66 (35 naborów na stanowiskach związanych z obsługą cudzoziemców i 31 naborów do pracy na stanowiskach związanych z obsługą paszportową), w 2023 r. 30 (14 naborów na stanowiskach związanych z obsługą cudzoziemców i 16 naborów do pracy na stanowiskach związanych z obsługą paszportową) oraz w 2024 r. 23 (21 naborów na stanowiskach związanych z obsługą cudzoziemców i 2 nabory na stanowiskach związanych z obsługą paszportową).

⁶² Z czego: w 2022 r. – 40 (25 do obsługi cudzoziemców i 15 na stanowiska do obsługi paszportów), w 2023 r. – 25 (12 do obsługi cudzoziemców i 13 na stanowiska do obsługi paszportów), w 2024 r. – 13 (11 do obsługi cudzoziemców i dwa na stanowiska do obsługi paszportów).

⁶³ Najniższe proponowane wynagrodzenie wynosiło 2 911,50 zł, a najwyższe 3 933,87 zł.

⁶⁴ Najniższe proponowane wynagrodzenie wyniosło 3 880 zł, a najwyższe 4 768,61 zł.

⁶⁵ Najniższe proponowane wynagrodzenie wyniosło 4 810 zł, a najwyższe 5 640,85 zł.

⁶⁶ Najniższe proponowane wynagrodzenie wyniosło 2 737 zł, a najwyższe 4 600,36 zł.

⁶⁷ Najniższe proponowane wynagrodzenie wyniosło 3 880 zł, a najwyższe 5 285,56 zł.

⁶⁸ Najniższe proponowane wynagrodzenie wyniosło 4300 zł, a najwyższe 6342,67 zł.

informacji o tym zatrudnieniu, w tym Dyrektor Generalny nie wyraził na nie zgody. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Niezależnie od powyższego wśród pracowników DUW stwierdzono 10 przypadków zatrudnienia w podmiotach związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które to zatrudnienie miało miejsce przed podjęciem pracy w DUW, a ponadto 16 przypadków, w których zatrudnienie w tego typu podmiotach, wśród pracowników DUW, nastąpiło po ustaniu ich zatrudnienia w DUW.

(akta kontroli tom XXX str. 1-129, tom XXXI str. 1-645, tom XXXVI str. 16-18, 128-224, tom XXXVII str. 1-18, 170-191)

W latach 2022-2024, DUW wypłacił 55 pracownikom WSOiC ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy⁶⁹. Łącznie z tego tytułu wypłacono 189,7 tys. zł. Badaniem kontrolnym objęto wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w łącznej kwocie 83,9 tys. zł dla 26 pracowników DUW. Ówczesni Dyrektorzy Generalni DUW wyrażali zgodę na wypłatę ww. świadczenia, a kierownictwo ówczesnego Wydziału Organizacji i Rozwoju⁷⁰ zlecało stanowisku ds. płac i obsługi zleceń naliczenie ekwiwalentów pieniężnych za urlop wypoczynkowy. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonego badania opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 213-390, 404-586, 621-632)

W wyniku badania akt osobowych 27 pracowników WSOiC, realizujących sprawy paszportowe wraz z obsługą klienta oraz sprawy cudzoziemców, stwierdzono m.in., że:

- pracownicy, poza wyjątkami opisanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, mieli opracowane opisy stanowisk pracy i zakresy obowiązków oraz były one aktualizowane;
- kwalifikacje pracowników były odpowiednie do zajmowanych stanowisk, tj.: w przypadku członków służby cywilnej były one zgodne w szczególności z wymogami określonymi dla stanowisk urzędniczych⁷¹, a w przypadku pracowników niebędących członkami służby cywilnej były one zgodne z wymogami określonymi dla urzędników administracji rządowej⁷²;
- pracownicy obsługujący sprawy paszportowe posiadali uprawnienia do korzystania z systemów informatycznych, tj. z rejestru dokumentów

⁶⁹ W wymiarze wynoszącym w sumie 571,8 dni (w tym 217,3 dni zaległego urlopu).

⁷⁰ Dalej: WOIR. Obecnie tym zadaniami zajmuje się BDG.

⁷¹ Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2024).

⁷² Załącznika Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. z 2023 r. Nr 27, poz. 134 ze zm.).

paszportowych, rejestru dowodów osobistych, rejestru stanu cywilnego oraz rejestru danych kontaktowych;

- pracownicy obsługujący sprawy cudzoziemców posiadali uprawnienia do korzystania z systemów informatycznych, tj. systemu Przybysz, Pobyt i ZC Praca;
- poza przypadkami opisanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* zatrudnienie poprzedzane było sprawdzeniem przez pracodawcę, czy pracownik spełnia wymóg niekaralności, poprzez zaciągnięcie informacji z Krajowego Rejestru Karnego⁷³;
- zatrudnianie pracowników WSOiC odbywało się w trybie otwartego naboru z wyjątkiem pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, tj. administratorów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- pracownicy realizujący zadania dotyczące spraw paszportowych i obsługi klienta oraz zadaniami dotyczącymi spraw cudzoziemców posługiwali się językiem obcym⁷⁴.

(akta kontroli tom I str. 8-11, 112-114, 282-283, 287-288, 327, 432-437, tom II str. 169-208, 213-395, 400-403, tom III str. 1-15, tom XIII str. 1-423, tom XIV str. 2-449, tom XVI str. 302-303, tom XXI str. 32-230, tom XXII str. 38-142, tom XXIII str. 1-22)

W latach 2022–2024 DUW zatrudnił w WSOiC pięciu cudzoziemców⁷⁵. Zatrudnienie nastąpiło bez wcześniejszego przeprowadzenia naboru, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wszyscy zatrudnieni cudzoziemcy posiadali wykształcenie wskazane dla zajmowanego stanowiska⁷⁶ oraz legalny pobyt w Polsce wraz z dostępem do rynku pracy. Do szczegółowych zadań ww. pracowników należało m.in. [1] obsługa infolinii, [2] obsługa klienta w zakresie zadań objętych merytoryczną działalnością Wydziału, [3] wykonywanie czynności kancelaryjno-biurowych i [4] prowadzenie rejestrów spraw objętych merytoryczną działalnością WSOiC. Ponadto trzech pracowników upoważnionych było do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań.

Powierzanie pracownikom, będącym cudzoziemcami, tożsamych lub podobnych obowiązków, co pracownikom zatrudnionym w służbie cywilnej, stanowiło obejście wymogów określonych w ustawie o służbie cywilnej. Standardowym wymogiem przy zatrudnieniu w służbie cywilnej było posiadanie obywatelstwa polskiego. Odstępstwa od tej zasady były daleko idącym wyjątkiem i powinny odbywać się sporadycznie i w konkretnych sytuacjach. Praca cudzoziemca nie powinna zatem polegać na bezpośrednim lub pośrednim udziale

⁷³ Dalej: KRK.

⁷⁴ W szczególności: [a] w zakresie obsługi spraw paszportowych i klienta: siedmiu na 10 objętych badaniem pracowników, odpowiedzialnych za realizację lub nadzór nad sprawami paszportowymi i obsługą klientów deklarowali znajomość od jednego do czterech języków obcych; [b] w zakresie obsługi spraw cudzoziemców: 10 objętych badaniem pracowników deklarowało znajomość od jednego do trzech języków obcych.

⁷⁵ W chwili zatrudnienia cudzoziemcy posiadali obywatelstwo: białoruskie – jedna osoba, rosyjskie – jedna osoba i ukraińskie – trzy osoby.

⁷⁶ Było to wykształcenie wyższe – dwie osoby lub średnie – trzy osoby.

w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa.

(akta kontroli tom XIII str. 1-423, tom XXII str. 19-20, tom XXIII str. 41, 101-102, 132, 182-190, 300)

Według stanu na 30 listopada 2024 r. na wprowadzenie do systemu Pobyt oczekiwało 13, 9 tys. wniosków, natomiast do systemu Przybysz było to 6,3 tys. wniosków.⁷⁷

(akta kontroli tom XXXIV str. 246-266)

DUW, w 2022 r., zawarł 179 umów cywilnoprawnych⁷⁸ na kwotę 1 288,7 tys. zł. Szczegółowemu badaniu poddano 24 umowy cywilnoprawne z 2022 r. na łączną kwotę 112,6 tys. zł. Przedmiotem zawartych umów cywilnoprawnych objętych szczegółowym badaniem były zadania podobne lub tożsame do zadań pracowników WSOiC, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Umowy cywilnoprawne z 2023 r. oceniono w ramach kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2023 r.” (P/24/001), przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

W 2024 r. DUW nie zawarł umów cywilnoprawnych w ww. zakresie.

(akta kontroli tom XV str. 79-274, tom XVI str. 3, 282, tom XXIV str. 1-414)

W okresie od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r., 17 pracownikom BDG wypłacono łącznie 182,1 tys. zł tytułem dodatków zadaniowych w związku z powierzeniem zadań polegających na wprowadzaniu wniosków oraz uzupełnień do systemu Przybysz. Kontrolą objęto rozliczenia 16 pracowników BDG będących podstawą do wypłaty ww. dodatków. W wyniku kontroli ustalono, że do ww. systemu wprowadzane były wnioski o pobyt czasowy, pobyt stały i rezydenta długoterminowego oraz ich uzupełnienia. Liczba wprowadzonych wniosków i uzupełnień ustalana była na podstawie oświadczeń pracowników, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z oświadczeń złożonych przez pracowników BDG wynikało, że wprowadzili oni do systemu Przybysz łącznie 12,4 tys. wniosków i 39,1 tys. uzupełnień, za które wypłacono im dodatki zadaniowe w łącznej kwocie 179,6 tys. zł, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pomimo zakończenia pracy w systemie Przybysz, 31 grudnia 2024 r., 17 pracownikom BDG odebrano uprawnienia do przetwarzania danych

⁷⁷ Według stanu na 3 czerwca 2025 r. brak było zaległości we wprowadzaniu wniosków do systemów Przybysz i Pobyt.

⁷⁸ Przedmiotem umów było m.in. [1] wprowadzanie wniosków cudzoziemców o legalizację pobytu do systemu Pobyt, [2] wprowadzanie wniosków cudzoziemców o legalizację pobytu do systemu Przybysz, [3] generowanie i drukowanie z systemu Przybysz „pism do służb – wszystkie komendy”, [4] podejmowanie innych czynności technicznych według poleceń zleceńodawcy w zakresie obsługi wniosków o legalizację pobytu cudzoziemca.

osobowych i dostępu do ww. systemu z opóźnieniem, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom XIII str. 1-153, 433-445, tom XV str. 10-11, tom XVI str. 1-2, 18-33, 297-298, 302, tom XX str. 1-227, 435-448, tom XXII str. 17-19)

DUW zapewnił możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników WSOiC, w obszarze zagadnień związanych z obsługą cudzoziemców, poprzez m.in. organizację szkoleń w zakresie: [a] zmian przepisów ustawy o cudzoziemcach; [2] legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców; [3] poprawności procesów i autentyczności dokumentów; [4] obsługi klienta w administracji publicznej; [5] obsługi systemu informatycznego Pobyt oraz [6] podniesienia jakości obsługi osób ze szczególnymi potrzebami.

W latach 2022-2023 pracownicy WSOiC nie brali udziału w szkoleniach antykorupcyjnych. W 2024 r. odbyły się natomiast trzy szkolenia dotyczące etyki pracy, w ramach których poruszano zagadnienia dotyczące antykorupcji. W szkoleniach tych wzięło udział jedynie trzech pracowników WSOiC. Brak szkoleń pracowników WSOiC opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom XII str. 1-334, tom XXXVI str. 16-127)

W Urzędzie, do 31 grudnia 2022 r., obowiązywał Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2020-2022. Nowy program na lata 2023-2025⁷⁹ Urząd wprowadził 14 kwietnia 2023 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Program na lata 2023-2025 zawierał elementy wymagane zarządzeniami Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi: [1] Nr 3 z dnia 30 maja 2012 r. oraz [2] Nr 6 z dnia 12 marca 2020 r.

(akta kontroli tom XIII str. 449, tom XV str. 8, 12-54, tom XX str. 449, tom XXII str. 27)

W latach 2022-2024 występowała duża intensywność zmian kadrowych w WSOiC. Wynikała ona m.in. z reorganizacji Wydziału (tj. likwidacji części oddziałów oraz utworzenia nowych).

Wprowadzone zmiany spowodowały brak obsadzenia dwóch stanowisk kierowniczych, tj. w Oddziale Obsługi Cudzoziemców I oraz w Oddziale Projektów i Współpracy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom XXII str. 18-19, 32, tom XXIII str. 275, tom XXXIV str. 1-266)

W Urzędzie, Wydział Kontroli⁸⁰, prowadził Centralny Rejestr Skarg i Wniosków⁸¹. Według danych zawartych w CRSiW, w latach 2022-2024, do DUW, w sprawach

⁷⁹ Zarządzenie Nr 21 Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkim w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu na lata 2023-2025; dalej: program na lata 2023-2025.

⁸⁰ Uprzednio Wydział Nadzoru i Kontroli.

⁸¹ Dalej: CRSiW. CRSiW prowadzony był na podstawie zarządzeń Wojewody: 1/ Nr 518 z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie organizacji i rozpatrywania skarg i wniosków w DUW - zmieniony dwukrotnie zarządzeniami Wojewody Nr 267 z dnia 30 czerwca 2015 r. oraz Nr 515 z dnia 31 października 2019 r. - który obowiązywał do 29 lipca 2024 r., dalej: Zarządzenie Nr 518; 2/ Nr 430 z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w DUW, dalej: Zarządzenie Nr 430.

WSOiC, wpłynęło ogółem 88 skarg⁸², w tym 49 skarg dotyczących spraw paszportowych i 39 skarg dotyczących spraw cudzoziemców. Skargi i wnioski wpływające do DUW rejestrowane były także przez WSOiC⁸³. W latach 2022-2024 w wewnętrznym rejestrze skarg prowadzonym przez WSOiC zarejestrowano 6 225 skarg dotyczących spraw cudzoziemców. Skargi te nie zostały przekazane do Wydziału Kontroli i nie zostały zarejestrowane w CRSiW. W rejestrze tym nie ujęto również siedmiu skarg dotyczących spraw paszportowych, które zostały wykazane w wewnętrznym rejestrze prowadzonym w Wydziale⁸⁴. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Szczegółowemu badaniu poddano 16 skarg dotyczących spraw paszportowych⁸⁵ prowadzonych przez WSOiC. W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* opisano nieterminowe załatwienie skarg, brak pouczeń w odpowiedziach na skargę oraz brak udokumentowania odpowiedzi na skargę.

Szczegółowemu badaniu poddano 22 skargi⁸⁶ dotyczące spraw cudzoziemców prowadzonych przez WSOiC. W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* opisano nieterminowe załatwianie skarg, niezawiadamianie o niezakończonym skargi w terminie, niewyciąganie odpowiedzialności wobec osób nieterminowo załatwiających skargi, nieprzekazywanie pism oznaczonych jako skarga w celu ich rozpoznania jako ponaglenie w toczącym się postępowaniu administracyjnym, nieodnoszenie się do całości skargi, niezasadne pozostawianie skarg bez rozpoznania, brak pouczeń lub uzasadnienia prawnego w odpowiedziach na skargę, brak udokumentowania odpowiedzi na skargę oraz niezasadne uznanie skarg za bezzasadne.

(akta kontroli tom I str. 5-6, 17-38, 130-135, 280-281, 284-286, tom XXXIII str. 1-188, tom XXXV str. 78-103, tom XXXVII str. 86-105, 129-143)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych w WSOiC w zakresie obsługi cudzoziemców i spraw paszportowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto, w ramach kontroli zarządczej

⁸² W tym w latach 2022-2023 po 26 skarg oraz 36 skarg w 2024 r.

⁸³ Spis spraw dotyczący spraw paszportowych prowadzono ręcznie zaś spis spraw dotyczący spraw cudzoziemców prowadzono elektronicznie.

⁸⁴ Ujętych w rejestrze: [1] pod poz. 5 i 15 w 2022 r., [2] pod poz. 5 i 22 w 2023 r. oraz [3] pod poz. 7, 8 i 9 w 2024 r.

⁸⁵ Dotyczyło skarg ujętych w: CRSiW, tj.: 1 (SOC-POK.6250.347.2024.MD); 2 (SOC- POK.6250.215.2024.MD); 3 (SOC-POK.6250.1076.2023.MD); 4 (SOC- POK.6250.988.2023.MD); 5 (SOC- POK.6250.780.2023.MD); 6 (SOC- OK.6250.895.2023.MD); 7 (SOC-POK.6250.404.2022.MD); 8 (SOC- OK.6250.140.2022.MD); 9 (SOC-POK.6250.77.2022.MD); 10 (SOC-POKW.1410.1.2024.JW); 11 (SOC-POK.6250.154.2022.MD); 12 (SOC-POK.6250.336.2022.MD); 13 (SOC-POK.6250.1237.2023.MD); 14 (SOC-POK.6250.465.2024.MD); 15 (SOC-POK.6250.481.2024.MD) oraz ujętych w rejestrze spraw paszportowy prowadzonych w Wydziale tj. skargi z 23 lutego 2023 r.

⁸⁶ Skarga 1 (RPW/186510/2024); Skarga 2 (RPW/118552/2024); Skarga 3 (RPW/107239/2024); Skarga 4 (RPW/95794/2024); Skarga 5 (RPW/190829/2023); Skarga 6 (RPW/124686/2023); Skarga 7 (Brak RPW; SOC-OP.1410.4.2022.MB); Skarga 8 (RPW/44331/2022); Skarga 9 (RPW/12088/2021); Skarga 10 (RPW/194476/2022); Skarga 11 (RPW/262046/2024); Skarga 12 (RPW/135859/24); Skarga 13 (RPW/195161/2024); Skarga 14 (RPW/145003/2022); Skarga 15 (RPW/264075/2024 (skarga z 5 listopada 2024 r.); RPW/268971/2024 (skarga z 12 listopada 2024 r.); RPW/275994/2024 (skarga z 19 listopada 2024 r.); RPW/279601/2024 (skarga z 22 listopada 2024 r.); RPW/282924/2024 (skarga z 27 listopada 2024 r.); Skarga 16 (RPW/163050/2022); Skarga 17 (RPW/233598/2024); Skarga 18 (RPW/94975/2024); Skarga 19 (RPW/240345/2024); Skarga 20 (RPW/73594/2023); Skarga 21 (RPW/271012/2022); Skarga 22 (RPW/252074/2024 (21 października 2024 r.); RPW/283840/2024 (28 listopada 2024 r.)).

w Urzędzie wdrożono zarządzanie ryzykiem⁸⁷, w tym jego identyfikację w ramach poszczególnych celów i zadań. Z rocznych raportów z zarządzania ryzykiem m.in. w WSOiC, w latach 2022-2024, wynikało, że zdefiniowane istotne ryzyka materializowały się, a podejmowane działania nie wpływały na ich zmniejszenie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2022-2024 we WSOiC przeprowadzono wyłącznie audyt wewnętrzny w zakresie ochrony danych osobowych oraz ochrony informacji niejawnych. W tym czasie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczęło kontrolę pn. „Kontrola działania organu w postępowaniach o przyznanie świadczenia pieniężnego dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się w Rzeczypospolitej Polskiej”.

W DUW, w 2024 r., powołano zespół, którego zadaniem było przeprowadzenie audytu otwarcia w zakresie sprawności funkcjonowania i zarządzania DUW⁸⁸, którego efektem pracy był raport z 30 kwietnia 2024 r. W raporcie z „Audytu otwarcia” wskazano szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu WSOiC. Wskazano m.in. na: [1] niewystarczający nadzór i niedostateczne mechanizmy kontroli zarządczej ze strony kierownictwa WSOiC nad pracownikami, co skutkowało powstawaniem zaległości w prowadzonych postępowaniach i dalszym opłacaniem licznych wyroków sądowych; [2] brak nadzoru merytorycznego ze strony Dyrekcji; [3] wysokie wsparcie finansowe pracowników i ich doposażenie w sprzęt informatyczny nie mające przełożenia na ich efektywność; [4] liczne niezarejestrowane sprawy, a także [5] przyjmowanie spraw poza kolejnością.

W latach 2022-2024 Dyrektor WSOiC zgodnie z § 21 ust. 2 i 3 zarządzenia Nr 14 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie systemu wynagradzania i awansu zawodowego w DUW, składał jako kierownik WSOiC, Dyrektorowi Generalnemu DUW, kwartalne raporty zawierające m.in. informacje o niewłaściwym funkcjonowaniu WSOiC.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że uwagi kierowane do Dyrektora Generalnego w przedmiotowych raportach wykorzystywane były głównie do analizy bieżących potrzeb Wydziału i skutkowały podejmowaniem decyzji o czasowym przeniesieniu pracowników w celu wsparcia kadrowego WSOiC, jak również doprowadziły w 2024 r. do zmiany struktury organizacyjnej Urzędu.

Działalność WSOiC była również przedmiotem przeprowadzonego w 2020 r. audyt wewnętrznego pn. „Organizacja procesu prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców”⁸⁹. W jego wyniku zdiagnozowano szereg stanów wymagających poprawy organizacji prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców w DUW, jak również wskazano propozycje usprawnień działania Wydziału.

Większość, ze zidentyfikowanych w powyższych dokumentach, stanów pokrywała się z ustaleniami poczynionymi w trakcie kontroli NIK. Pomimo podejmowanych działań w Wydziale, nie przyczyniły się one w pełni do poprawy

⁸⁷ Zarządzenie Nr 261 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 września 2020 r. w sprawie kontroli zarządczej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, zmienione Zarządzeniem Nr 385 z dnia 10 lipca 2024 r. oraz Zarządzeniem Nr 741 z dnia 31 grudnia 2024 r.

⁸⁸ Źródło: <https://bip.duw.pl/bip/kontrole-i-audyt-wewne/wyniki-kontroli-przepr-1/5329,2024.html> [dostęp: 11 czerwca 2025 r.], dalej: „Audyt otwarcia”.

⁸⁹ Nr AW.1620.1.2020.

funkcjonowania WSOiC i osiągnięcia założonych celów. Trudna sytuacja Wydziału znana była, wszystkim ówczesnym Dyrektorom Wydziału, Dyrektorom Generalnym, jak i Wojewodom.

(akta kontroli tom I str. 17, 39-60, tom XVI str. 38-69, tom XXXIV str. 1-266, tom XXXV str. 124, tom XXXVII str. 126-127, 235-312)

NIK zauważa, że pomimo tożsamości przedmiotowej prowadzonych postępowań z zakresu obsługi cudzoziemców i spraw paszportowych, w różnych urzędach wojewódzkich w Polsce, w różny sposób zapewniono organizację realizacji tych zadań. Przeprowadzenie przez DUW analizy rozwiązań organizacyjnych zastosowanych w innych urzędach wojewódzkich umożliwiłoby skorzystanie z dobrych praktyk w zakresie obsługi cudzoziemców.

(akta kontroli tom XXV str. 7-553)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Według stanu na 18 grudnia 2024 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przechowywania dokumentacji Wydziału, objęte sygnalizacją z 20 grudnia 2024 r., w postaci:

a) przechowywania dokumentacji w bezpośrednim sąsiedztwie środków spożywczych oraz ekspresu do kawy, co groziło jej uszkodzeniem lub zniszczeniem (poprzez zabrudzenie lub zalanie). Działanie to nie spełniało kryterium rzetelności,

b) przechowywania dokumentacji (118 papierowych kartonów z dokumentacją cudzoziemców) na korytarzu, wzdłuż ciągów komunikacyjnych i dróg ewakuacyjnych, nie zabezpieczonej dostatecznie przed nieuprawnionym dostępem przez osoby trzecie oraz przed zniszczeniem, uszkodzeniem, usunięciem lub utratą. Działanie to nie spełniało kryterium rzetelności,

c) przechowywania dokumentacji (240 papierowych kartonów z dokumentacją cudzoziemców⁹⁰) w piwnicy, wzdłuż ciągów komunikacyjnych i dróg ewakuacyjnych, nie zabezpieczonej przed nieuprawnionym dostępem przez osoby trzecie oraz przed zniszczeniem, uszkodzeniem, usunięciem lub utratą. Na dokumentacji luźno wrzuconej do 40 z 240 ww. kartonów znajdowały się dane osobowe cudzoziemców, takie jak: nr systemowy osoby, nr systemowy wniosku, zdjęcie, wzór podpisu, nazwisko, imię (imiona), imiona rodziców, PESEL, data i miejsce urodzenia, obywatelstwo, wzrost, płeć, kolor oczu, data ważności, seria i numer wydanej karty pobytu, adnotacje urzędowe, data sporządzenia oraz imię, nazwisko, stanowisko służbowe i podpis pracownika, co groziło ujawnieniem tajemnic prawnie chronionych i naruszeniem dóbr osobistych interesantów DUW. Świadczyło to o nienależytym prowadzeniu

⁹⁰ Dokumentacja znajdująca się w 200 kartonach przechowywana była w opisanych teczkach spraw i poukładana alfabetycznie. Natomiast dokumentacja w pozostałych 40 kartonach, pozostawała luźno wrzucona do tych kartonów, nieposegregowana oraz nie była przypisana do teczek spraw cudzoziemców.

i przechowywaniu dokumentacji. Działanie to nie spełniało kryterium rzetelności.

Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśniła, że podjęto działania, by dokumentacja spraw cudzoziemców nie była przechowywana w pobliżu artykułów spożywczych oraz ekspresu do kawy, jak również by dokumentacja przechowywana na korytarzu, w części wydzielonej dla WSOiC, w 118 papierowych kartonach, została przetransportowana do magazynu DUW, natomiast dokumentacja znajdująca się w piwnicy DUW, w 240 papierowych kartonach, została uporządkowana i zabezpieczona.

(akta kontroli tom XXXIV str. 267-519, tom XXXVI str. 11-15, tom XXXV str. 78-92)

2. DUW przed zatrudnieniem Dyrektora Wydziału w okresie 2024-2025 nie zweryfikował wymagań w zakresie braku skazania prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi oraz posiadania kompetencji kierowniczych. Stanowiło to działanie nierzetelne. Szef Służby Cywilnej w § 1 Zarządzenia Nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej⁹¹ wskazał, że przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko w służbie cywilnej i przed jego obsadzeniem sprawdza się czy spełnia ona wymagania określone w ustawie o służbie cywilnej i dokumentuje to. Do oceny kompetencji kierowniczych używa się narzędzi, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej). Dodatkowo art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej stanowi bowiem, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem oraz posiada kompetencje kierownicze.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że ówczesna Dyrektorka wykazała się wysokimi kompetencjami w zakresie zarządzania zespołem w DUW zajmując w latach 2000-2018 stanowiska Kierownika Oddziału Legalizacji Pobytu i Pracy II oraz Zastępcy Dyrektora WSOiC. Wobec powyższego nie było konieczne ponowne weryfikowanie posiadanych kompetencji kierowniczych. Jako dokumenty potwierdzające posiadane kompetencje wskazano m.in., opinie o ówczesnej Dyrektorce Wydziału i jej świadectwa pracy.

Zdaniem NIK, brak badania kompetencji kierowniczych oznacza, że nie przeprowadzono oceny aktualnych umiejętności i kwalifikacji niezbędnych do efektywnego zarządzania zespołem lub organizacją. To może prowadzić do deficytu umiejętności, a tym samym obniżyć efektywność pracy i osiągnięte wyniki.

(akta kontroli tom XIV str.2, tom XV. str. 9, 43-91, tom XXII str. 28)

3. Dyrektorka Wydziału w okresie 2024-2025, została dopuszczona do pracy na stanowisku dyrektorki pomimo że: [1] nie uzyskała poświadczenia bezpieczeństwa, [2] nie uzyskała pisemnego upoważnienia Wojewody oraz nie została przeszkolona w zakresie ochrony informacji niejawnych. Nie udzielono jej również zgody na udostępnianie informacji niejawnych o klauzuli „poufne”

⁹¹ Zmienione Zarządzeniem Nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

pomimo wszczęcia, 29 lutego 2024 r., poszerzonego postępowania sprawdzającego. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 i 4 oraz art. 34 ust. 9 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁹², zgodnie z którym dopuszczenie do pracy na stanowisku związanym z dostępem danej osoby do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, „poufne” lub wyższej może nastąpić m.in. po odbyciu ww. szkolenia. Skutkiem braku dostępu do informacji niejawnych przez Dyrektora Wydziału w okresie 2024-2025 był brak możliwości prowadzenia pełnego i skutecznego nadzoru nad realizacją spraw należących do Wydziału.

Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych wyjaśnił m.in., że 29 lutego 2024 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił do ABW o przeprowadzenie poszerzonego postępowania sprawdzającego, warunkującego uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa do informacji niejawnych o klauzuli „tajne”. W przypadku konieczności zapoznania się z dokumentami zawierającymi informacje niejawne, osobami uprawnionymi do zapoznania się z nimi była Zastępca Dyrektora Wydziału posiadająca dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. W przypadkach pilnych dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” posiadał Wojewoda jako organ administracji publicznej. Zdaniem pełnomocnika ds. informacji niejawnych wydanie zgody dla Dyrektora WSOiC do innych klauzul byłoby działaniem nierzetelnym, niecelowym i nadmiarowym.

Dyrektor BDG wyjaśnił, iż w przypadku każdej osoby, informację o potrzebie wydania upoważnienia do informacji niejawnych, z uwagi na opis stanowiska pracy lub posiadany zakres obowiązków, kierownik komórki organizacyjnej przekazuje pisemnie do pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

NIK zwraca uwagę, że legitymowanie się przez dyrektora wydziału uprawnieniami w zakresie dostępu do informacji niejawnych było niezbędne z uwagi na jego odpowiedzialność za pełną i sprawną realizację zadań należących do Wydziału. Stosownie do § 16 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego z 2024 r., to dyrektor kieruje pracą komórki organizacyjnej Urzędu i ponosi odpowiedzialność za realizację jej zadań. Bez odpowiedniego szkolenia, dyrektor nie mógł skutecznie zarządzać ryzykiem związanym z ochroną informacji niejawnych, co mogło prowadzić do poważnych incydentów bezpieczeństwa.

(akta kontroli tom XV. str. 10, tom XVI str. 213-214, tom XVII str. 54, 175)

4. W systemie rezerwacji wizyt dla cudzoziemców w WSOiC widniały cztery rezerwacje wizyty⁹³ z podaniem adresu mailowego działalności gospodarczej Dyrektora Wydziału w okresie 2024-2025. Brak nadzoru DUW w tym zakresie był działaniem nierzetelnym albowiem mogło to rodzić wątpliwości co do bezstronności Dyrektora w wykonywanych przez nią zadaniach.

Stosownie do art. 76 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 52 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej, członek korpusu służby cywilnej zobowiązany jest m.in. do rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań. Zasady etyki zawodowej obowiązujące w służbie cywilnej zakładają przestrzeganie m.in. zasad bezinteresowności,

⁹² Dz. U. z 2024 r. poz. 623 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie informacji niejawnych.

⁹³ 12 stycznia 2024 r., 22 stycznia 2024 r. i dwie 9 lutego 2024 r.

jawności oraz przejrzystości⁹⁴. Kierujący wydziałem w urzędzie wojewódzkim jest wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej.

Wojewoda w okresie 2023-2024 zeznał, że warunkiem zatrudnienia ówczesnej Dyrektora Wydziału było złożenie oświadczenia o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej oraz wyłączenie z prowadzenia w DUW spraw, w których wcześniej była pełnomocnikiem.

Dyrektor Wydziału w okresie 2024-2025 wyjaśniła, że zanim została Dyrektorem wypowiedziała wszystkie pełnomocnictwa swoich klientów i przekazała niezakończone sprawy innemu pełnomocnikowi. Dostęp do firmowej skrzynki mailowej przekazałam pełnomocnikowi, któremu przekazałam niezakończone sprawy swoich klientów. Do dnia dzisiejszego nie zamknęłam swojej firmowej skrzynki mailowej. Dokonując rezerwacji podawałam firmowy adres mailowy. Wykorzystywałam wszystkie możliwości jakie dawał Urząd do rezerwacji wizyty. Wskazała, że nie dokonała rezerwacji wizyty z firmowego adresu mailowego, ani żadnego innego, będąc Dyrektorem Wydziału. Zeznała, że mogły to być odpowiedzi Urzędu na wcześniejsze dokonane rezerwacje. W zakresie złożenia oświadczenia o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej zeznała, że sama wyłączyła się ze wszystkich spraw, w których była pełnomocnikiem.

NIK wskazuje, iż aktywność skrzynki mailowej związanej z działalnością gospodarczą po objęciu funkcji dyrektora mogło rodzić ryzyko niejasności, co do tożsamości nadawcy korespondencji, a tym samym naruszać zasady jawności i przejrzystości. Powołanie na wyższe stanowiska w służbie cywilnej osób prowadzących działalność gospodarczą związaną z obsługą spraw cudzoziemców nie było prawnie zabronione. Jednak nie zapewniono w DUW właściwych mechanizmów nadzorczych, które powinny zostać uruchomione w związku z możliwością zaistnienia potencjalnego konfliktu interesów. Ponadto, brak właściwych działań dotyczących przeciwdziałaniu konfliktom interesów mogło przyczynić się do obniżenia zaufania obywateli do bezstronności i rzetelności administracji publicznej.

(akta kontroli tom VII str. 89-137, tom XIV str. 43-91, tom XV str. 8-9, tom XXI str. 397 plk 12, 399-401, tom XXII str. 308-309)

5. Urząd nie zweryfikował niekaralności pracowników zatrudnianych w WSOiC, którzy: [a] zostali zatrudnieni w służbie cywilnej, lub [b] poświadczali za zgodność z oryginałem odpisy dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań, tj. wykonywali czynności wymienione w art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁵, lub [c] zostali zatrudnieni w ramach projektów FAMI i dysponowali dostępem do systemów informatycznych (np. EZD, Pobyt, Przybysz), w których znajdują się m.in.: dane wrażliwe cudzoziemców, historie legalizacji ich pobytu, odwzorowanie w formie elektronicznej papierowych wniosków pobytowych oraz decyzji organów rozstrzygających w sprawach cudzoziemców. Było to działanie nierzetelne. Zakaz zatrudniania pracowników skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo, wynikał m.in. z art. 4 ustawy o służbie cywilnej, art. 15a ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy

⁹⁴ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93 poz. 953).

⁹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

o cudzoziemcach i art. 8a ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁹⁶.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że trwa weryfikacja powyższych kwestii z BDG w związku ze zmianami niektórych przepisów materialnych dotyczących obowiązku sprawdzenia karalności pracowników. Ówczesny WOIR zwrócił się do Wydziału Finansów i Budżetu o zabezpieczenie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z wykonaniem powyższego obowiązku dla 80 pracowników Wydziału. W piśmie tym nie ma jednakże imiennego wykazu pracowników, których niekaralność miała być zweryfikowana. Dyrektor Wydziału zadeklarowała, że do 30 lipca 2025 r. wyjaśni powyższe kwestie.

(akta kontroli tom I str. 8-11, 112-114, 282-283, 327, 434-437, tom II str. 213-395, 400-403, tom III str. 13-15, tom VI str. 207-210, 277-278, 285-308, tom VII str. 622-624)

6. Pomimo zakończenia pracy w systemie Przybysz, 31 stycznia 2025 r.⁹⁷, 17 pracownikom BDG odebrano uprawnienia do przetwarzania danych osobowych i dostępu do ww. systemu z opóźnieniem wynoszącym od 92 dni do 113 dni. Było to niezgodne z § 19 ust. 2 pkt 5 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁹⁸, a ponadto stanowiło działanie nierzetelne. Bowiem odebranie uprawnień powinno nastąpić nie później niż następnego dnia po dniu zakończenia wykonywania dodatkowych zadań przez pracownika.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że po zakończeniu pracy przez te osoby, ich konta zostały zamknięte.

(akta kontroli tom XIII str. 1-153, 433-435, tom XV str. 10-11, tom XVI str. 1-2, 18-33, 297-298, 302)

7. Urząd wypłacił 26 pracownikom WSOiC łącznie 83,9 tys. zł tytułem ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe bez uprzedniego skutecznego zobligowania tych osób do wykorzystania przysługujących im urlopów wypoczynkowych przed rozwiązaniem stosunków pracy⁹⁹. Zaniechanie podjęcia działań na rzecz ograniczenia przypadków uzasadniających konieczność wypłaty ekwiwalentów, NIK ocenia jako nierzetelne i niegospodarne.

Stosownie do art. 161 k.p. pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo. Urlop zaległy powinien być wykorzystany najpóźniej do końca września kolejnego roku. Ponadto, stosownie do art. 167¹ k.p. pracownik jest obowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop, jeżeli w tym okresie pracodawca udzieli mu urlopu. To, że decyzja pracodawcy w tym przedmiocie jest nieodwołalna,

⁹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 633 ze zm.; dalej: ustawa o wjeździe na terytorium RP.

⁹⁷ Od 1 do 31 stycznia 2025 r. pracownicy BDG nadal wprowadzali wnioski i dokonywali uzupełnień w systemie Przybysz.

⁹⁸ Dz.U. z 2024 poz. 773.

⁹⁹ W latach 2022-2024 DUW wypłacił 100 pracownikom WSOiC ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (w tym zaległy). Łącznie z tego tytułu wypłacono 189,7 tys. zł.

potwierdza między innymi wyrok Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2011 r., sygn. akt II PK 302/10. Z orzeczenia tego wynika, że udzielenie pracownikowi urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia zależne jest jedynie od woli pracodawcy, której pracownik nie może się sprzeciwić.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła m.in., że ówczesna dyrekcja w pełni nie egzekwowała od podległych pracowników obowiązku wykorzystania urlopu. Obecnie Kierownicy poszczególnych oddziałów zostali zobowiązani do przedstawienia, do 15 marca 2025 r. harmonogramu wykorzystania urlopów zaległych, zapewniając płynność obsługi.

Z-ca Dyrektora BDG wyjaśnił, że WOiR realizował wypłatę świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Pracodawcę obligują przepisy prawa pracy. W przypadku niewykorzystania przysługującego urlopu w całości lub w części z powodu rozwiązania stosunku pracy pracownikowi przysługuje ekwiwalent pieniężny. Dlatego WOiR zlecało wypłatę ww. kwot stanowisku ds. płac i obsługi zleceń.

NIK nie podziela argumentów przywołanych w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach. Zdaniem NIK, aby urlop wypoczynkowy spełniał swoje społeczno-gospodarcze przeznaczenie (regeneracja sił psychicznych i fizycznych pracownika) powinien być udzielany w naturze, czyli w dniach wolnych od pracy. Natomiast wypłata ekwiwalentu urlopowego jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych przypadkach.

(akta kontroli tom II str. 213-390, 404-586, tom VI str. 279-280, 309-313, 364-365)

8. Szczegółowemu badaniu poddano 24 umowy cywilnoprawne z 2022 r. na łączną kwotę 112,6 tys. zł. Przedmiotem ww. umów było m.in. [1] wprowadzanie wniosków cudzoziemców o legalizację pobytu do systemu Pobyt, [2] wprowadzanie wniosków cudzoziemców o legalizację pobytu do systemu Przybysz, [3] generowanie i drukowanie z systemu Przybysz „pism do służb – wszystkie komendy”, [4] podejmowanie innych czynności technicznych według poleceń zleceńodawcy w zakresie obsługi wniosków o legalizację pobytu cudzoziemca. Zadania określone w tych umowach były podobne lub tożsame do zadań określonych dla pracowników WSOiC. Stanowiło to zatem naruszenie zasad określonych w „Rekomendacjach dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej”. Zgodnie z tymi Rekomendacjami zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem były zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy.

Dyrektor BDG wyjaśnił m.in., że w 2022 r. zawarcie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę było uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami oraz miało charakter tymczasowy. Zleceniobiorcy wykonywali zadania przy niwelowaniu zaległości powstałych w WSOiC. Decydujące znaczenie w sprawie miała jednak procedura naboru, która w przypadku zleceniobiorców była zdecydowanie krótsza i prostsza niż rekrutacja pracownika w korpusie służby cywilnej.

NIK wskazuje, że obowiązujące w administracji rządowej Rekomendacje Prezesa Rady Ministrów, co do zasady nie wykluczały zawierania ww. umów

cywilnoprawnych. Niemniej w tym dokumencie wskazano, że proces ten powinien być uzasadniony wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy.

(akta kontroli tom XV str. 79-274, tom XVI str. 282, tom XXII str. 125-414, tom XXIV str. 1-414)

9. W latach 2022-2023 pracownicy WSOiC nie brali udziału w szkoleniach antykorupcyjnych. W 2024 r. odbyły się natomiast trzy szkolenia dotyczące etyki pracy, w ramach których poruszano zagadnienia dotyczące antykorupcji. W szkoleniach tych wzięło udział jedynie trzech pracowników WSOiC. Nie zapewnienie bieżących szkoleń większości pracowników Wydziału z zakresu zagadnień związanych z antykorupcją stanowiło działanie nierzetelne albowiem w DUW nie zagwarantowano, by przeciwdziałać tego typu zjawiskom, pomimo istniejących istotnych ryzyk w tym zakresie.

Dyrektor BDG potwierdził, że odbyły się jedynie trzy szkolenia obejmujące swoją treścią m.in. zagadnienia antykorupcyjne.

(akta kontroli tom XXXV str. 383-385 plk 1-40, tom XXXVI str. 16-127)

10. W DUW nie zapewniono prawidłowej realizacji zadań polegających na wprowadzaniu wniosków oraz uzupełnień do systemu Przybysz, w okresie od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r., za które 16 pracownikom BDG wypłacono łącznie 179,6 tys. zł w formie dodatków zadaniowych lub specjalnych, ponieważ:

a) wypłata środków za wykonywanie powierzonych zadań następowała na podstawie złożonych oświadczeń pracowników w sytuacji, gdy podstawą rozliczeń miały być wykazy złożonych spraw oznaczane kodami kreskowymi lub znakami spraw, potwierdzane przez kierownika Oddziału Zarządzania Dokumentacją¹⁰⁰;

Kierownik Oddziału Zarządzania Dokumentacją zeznała m.in., że dane dotyczące wniosków i uzupełnień wprowadzane były do programu Excel i kasowane co miesiąc, a następnie uzupełniane od nowa. Wykazy weryfikowane były wybiórczo. Na podstawie danych wprowadzonych do programu Excel potwierdzano przedkładane przez pracowników oświadczenia, które następnie przekazywano do BDG. Dyrektor BDG nie wydał dyspozycji przechowywania ww. wykazów.

Dyrektor BDG wyjaśnił m.in., że wypłata środków za wykonanie powierzonych zadań następowała na podstawie złożonych oświadczeń – potwierdzonych i zaakceptowanych przez Kierownictwo BDG.

b) analiza danych przekazanych przez firmę technologiczną, która zajmowała się systemem Przybysz, nie potwierdziła liczby wprowadzonych wniosków i uzupełnień w złożonych oświadczeniach. Z oświadczeń złożonych przez ww. pracowników wynikało, że wprowadzono do systemu Przybysz łącznie 12,4 tys. wniosków i 39,1 tys. uzupełnień. Z danych przekazanych przez firmę technologiczną wynikało, że wprowadzono łącznie 9,9 tys. wniosków i 8,8 tys. uzupełnień. Wobec powyższego różnica pomiędzy danymi wykazanymi w oświadczeniach, a danymi przekazanymi przez firmę technologiczną wynosiła 2,5 tys. wniosków i 30,4 tys. uzupełnień.

¹⁰⁰ Tj. wnioskach o przyznanie dodatków zadaniowych lub specjalnych.

NIK zauważa, że gdyby przyjąć za podstawę rozliczenia dane przekazane przez firmę technologiczną, to wówczas DUW szacunkowo powinien wypłacić 16 pracownikom BDG kwotę 103, 7 tys. zł tytułem dodatków zadaniowych, nie zaś 179,6 tys. zł (różnica 75,8 tys. zł).

Brak weryfikacji ze strony DUW liczby wprowadzanych wniosków lub uzupełnień było działaniem nierzetelnym, albowiem DUW będąc jednostką sektora finansów publicznych, dokonując wydatków, powinien kierować się zasadą określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰¹, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Kierownik Oddziału Zarządzania Dokumentacją zeznała m.in., że wykazy weryfikowane były wybiórczo. Na podstawie danych wprowadzonych do programu Excel potwierdzano przedkładane przez pracowników oświadczenia, które następnie przekazywano do BDG. Dyrektor BDG nie wydał dyspozycji przechowywania ww. wykazów.

Dyrektor BDG w kwestii stwierdzonych rozbieżności – między informacjami podanymi przez pracowników realizujących wyżej wskazane zadania, a danymi przekazanymi przez firmę technologiczną – wyjaśnił, że dysonans ten wynikał z faktu, że dla wniosków już oznaczonych kodem PIO były wprowadzane informacje uzupełniające (wniosek do systemu wprowadził cudzoziemiec), natomiast dla pakietu uzupełnień jeszcze nie założono sprawy – nie było możliwości dokonania wpisu ale na dokumencie nanoszono stosowną adnotację (np. OC II, sprawa zakończona, sekretariat).

Zdaniem NIK opisana powyżej praktyka działania DUW w zakresie odnoszącym się do ww. rozliczeń, przy braku zapewnienia mechanizmów kontrolnych, była nierzetelna a przy tym stwarzała ryzyko niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków przeznaczonych na te cele.

(akta kontroli tom VII str. 462-531, tom XIII str. 1-153, 433-435, tom XV str. 10-11, tom XVI str. 1-2, 18-33, 297-298, 302, tom XX str. 1-227, 435-448, tom XXI str. 439 plk 1, tom XXII str. 17-19)

11. W 2024 r. przesyłki składane osobiście przez cudzoziemców przyjmował Oddział Zarządzania Dokumentacją (Punkt Obsługi Klienta). Było to niezgodne z § 8 ust. 2 i 3 zarządzenia w sprawie EZD oraz § 49 ust. 7 pkt 7 lit. b Regulaminu Organizacyjnego z 2024 r., zgodnie z którymi przesyłki skierowane do WSOiC powinny być przyjmowane przez jeden z oddziałów tego Wydziału.

Kierownik Oddziału Zarządzania Dokumentacją wyjaśniła, że od około 2024 r. wnioski cudzoziemców przyjmowano w Punkcie Obsługi Klienta DUW.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że Biuro Dyrektora Generalnego od 2024 r. przyjmuje przesyłki z obszaru spraw cudzoziemskich na polecenie ówczesnego Dyrektora Generalnego. Wskazał dodatkowo, że obecnie trwają prace nad zmianą

¹⁰¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; dalej: u.f.p.

zarządzenia w sprawie EZD. W treści tego aktu zostanie uwzględniona zmiana dotycząca zadań realizowanych przez kancelarię.

(akta kontroli tom XXII str. 10, 17)

12. W latach 2022-2024 w wewnętrznym rejestrze skarg prowadzonym przez WSOiC zarejestrowano 6 225 skarg. Skargi te nie zostały przekazane do Wydziału Kontroli i nie zostały zarejestrowane w CRSiW. W rejestrze tym nie ujęto również siedmiu skarg dotyczących spraw paszportowych, a które zostały wykazane w wewnętrznym rejestrze prowadzonym w Wydziale¹⁰². Powyższe było niezgodne z art. 254 k.p.a. oraz odpowiednio z § 3 pkt 1 i § 6 ust. 1-3 w zw. z § 5 ust. 1 i 2 Zarządzenia Nr 518 lub § 3 pkt 1 i § 6 ust. 1-3 w zw. z § 5 ust. 1 i 2 Zarządzenia Nr 430, a ponadto stanowiło działanie nierzetelne i skutkowało niepełnością przeprowadzanych przez Wydział Kontroli okresowych analiz skarg wpływających do Urzędu. Niezależnie od powyższego, brak przekazywania skarg, zarejestrowanych w wewnętrznym rejestrze prowadzonym przez WSOiC, do Wydziału Kontroli oraz rejestrowania ich w CRSiW, był przy tym o tyle istotny, że wewnętrzny rejestr skarg prowadzony przez WSOiC nie spełniał wymogów z art. 254 k.p.a., tj. nie zawierał danych ułatwiających kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg, a co za tym idzie, nie mógł zastąpić CRSiW.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że nieprzekazanie skarg z lat 2022-2024 do Wydziału Kontroli celem ich rejestracji w CRSiW było spowodowane zaniedbaniem ze strony pracowników i niedostatecznym nadzorem. Dodatkowo wskazała, że poleciła Kierownikowi Oddziału przeprowadzenie szkolenia wewnętrznego dotyczącego procedury rozpatrywania skarg, wynikającej z regulacji wewnętrznych DUW.

(akta kontroli tom I str. 5-6, 17-38, 130-135, tom VI str. 207-210, 277-278, 285-308, tom XXXIII str. 1-188, tom XXXV str. 78-103)

13. W procesie rozpatrywania 16 skarg¹⁰³, które wpłynęły do DUW w latach 2022-2024, dotyczących spraw paszportowych prowadzonych przez WSOiC, stwierdzono nieprawidłowości związane z:

- a)** nieterminowym załatwianiem skarg. W przypadku sześciu skarg (6-9, 11-12) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wysłano po upływie miesiąca od daty wpływu skargi do Urzędu (skarga 6 – 31 dni; skarga 7 – 36 dni; skarga 8 – 37 dni; skarga 9 – 33 dni; skarga 11 – 35 dni; skarga 12 – 39 dni). Było to niezgodne z art. 237 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności,
- b)** brakiem pouczeń w odpowiedziach na skargę. W przypadku sześciu skarg (3-6, 13-14) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało pouczenia. Było to niezgodne z art. 238 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności,

¹⁰² Ujętych w rejestrze: [1] pod poz. 5 i 15 w 2022 r., [2] pod poz. 5 i 22 w 2023 r. oraz [3] pod poz. 7, 8 i 9 w 2024 r.

¹⁰³ Dotyczyło skarg ujętych w: CRSiW, tj.: 1 (SOC-POK.6250.347.2024.MD); 2 (SOC-POK.6250.215.2024.MD); 3 (SOC-POK.6250.1076.2023.MD); 4 (SOC-POK.6250.988.2023.MD); 5 (SOC-POK.6250.780.2023.MD); 6 (SOC-OK.6250.895.2023.MD); 7 (SOC-POK.6250.404.2022.MD); 8 (SOC-OK.6250.140.2022.MD); 9 (SOC-POK.6250.77.2022.MD); 10 (SOC-POKW.1410.1.2024.JW); 11 (SOC-POK.6250.154.2022.MD); 12 (SOC-POK.6250.336.2022.MD); 13 (SOC-POK.6250.1237.2023.MD); 14 (SOC-POK.6250.465.2024.MD); 15 (SOC-POK.6250.481.2024.MD) oraz ujętych w rejestrze spraw paszportowych prowadzonych w Wydziale tj. skargi z 23 lutego 2023 r.

c) brakiem udokumentowania odpowiedzi na skargę. W przypadku jednej skargi (skarga z 24 lutego 2023 r.) nie udokumentowano sporządzenia zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Działanie to nie spełniało kryterium rzetelności.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że opóźnienie w załatwieniu skarg wynikało z realizacji innych zadań przez pracownika. Dodatkowo poleciła Kierownikowi Oddziału aby w szczególności zwracał uwagę na elementy zawarte w zawiadomieniach. W kwestii braku zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy korespondencja odbyła się za pośrednictwem poczty elektronicznej – maila. Forma rozpatrzenia skargi wynikała więc z niedopatrzenia pracownika rozpatrującego sprawę.

Dyrektor zadeklarowała, że w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości, wystąpi do BDG z wnioskiem o zorganizowanie szkolenia z zakresu przepisów KPA w tym procedury rozpatrywania skarg.

(akta kontroli tom I str. 18- 38, 280-281, 284-286, tom III str. 497-582, tom VI str. 207-210, 277-278, 285-308)

14. W procesie rozpatrywania 22 skarg¹⁰⁴, które wpłynęły do DUW w latach 2022-2024, dotyczących spraw cudzoziemców prowadzonych przez WSOiC, stwierdzono nieprawidłowości związane z:

a) nieterminowym załatwianiem skarg. W przypadku sześciu skarg (1-2, 4, 10-11, 18) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wysłano po upływie miesiąca od daty wpływu skargi do Urzędu (skarga 1 – 42 dni; skarga 2 – 32 dni; skarga 4 – 35 dni; skarga 10 – 80 dni; skarga 11 – 113 dni; skarga 18 – 52 dni). Było to niezgodne z art. 237 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności,

b) niezawiadamianiem o niezakończonym załatwieniu skargi w terminie. W przypadku sześciu skarg (1-2, 4, 10-11, 18) nie zawiadomiono strony o niezakończonym załatwieniu skargi w terminie, nie podano przyczyn zwłoki, nie podano nowego terminu załatwienia skargi oraz nie pouczono o prawie do wniesienia ponaglenia. Było to niezgodne z art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności,

c) niewyciągnięciem odpowiedzialności wobec osób nieterminowo załatwiających skargi. W przypadku sześciu skarg (1-2, 4, 10-11, 18) nie podjęto działań zmierzających do ustalenia osób odpowiedzialnych za nieterminowe załatwienie sprawy oraz wyciągnięcia wobec nich odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jak również wyjaśnienia przyczyn niezakończonym załatwieniem skargi w terminie. Było to niezgodne z art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 38 k.p.a. Działanie to nie spełniało

¹⁰⁴ Skarga 1 (RPW/186510/2024); Skarga 2 (RPW/118552/2024); Skarga 3 (RPW/107239/2024); Skarga 4 (RPW/95794/2024); Skarga 5 (RPW/190829/2023); Skarga 6 (RPW/124686/2023); Skarga 7 (Brak RPW; SOC-OP.1410.4.2022.MB); Skarga 8 (RPW/44331/2022); Skarga 9 (RPW/12088/2021); Skarga 10 (RPW/194476/2022); Skarga 11 (RPW/262046/2024); Skarga 12 (RPW/135859/24); Skarga 13 (RPW/195161/2024); Skarga 14 (RPW/145003/2022); Skarga 15 (RPW/264075/2024 (skarga z 5 listopada 2024 r.); RPW/268971/2024 (skarga z 12 listopada 2024 r.); RPW/275994/2024 (skarga z 19 listopada 2024 r.); RPW/279601/2024 (skarga z 22 listopada 2024 r.); RPW/282924/2024 (skarga z 27 listopada 2024 r.); Skarga 16 (RPW/163050/2022); Skarga 17 (RPW/233598/2024); Skarga 18 (RPW/94975/2024); Skarga 19 (RPW/240345/2024); Skarga 20 (RPW/73594/2023); Skarga 21 (RPW/271012/2022); Skarga 22 (RPW/252074/2024 (21 października 2024 r.); RPW/283840/2024 (28 listopada 2024 r.)).

kryteriów legalności i rzetelności. Ponadto mogło skutkować nie podjęciem przez Urząd odpowiednich działań naprawczych mających na celu usunięcie problemów związanych z nieterminowym załatwianiem skarg,

d) nieprzekazywaniem pism oznaczonych jako skarga w celu ich rozpoznania jako ponaglenie w toczącym się postępowaniu administracyjnym. W przypadku pięciu skarg (5, 9, 20-22) nie zostały one rozpatrzone w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, z którym były związane, w tym nie zostały potraktowane jako ponaglenie wniesione w toku tego postępowania. Jednocześnie Urząd nie podjął działań mających na celu ustalenie właściwego sposobu postąpienia z ww. pismami, jeżeli budziły one wątpliwości Urzędu. Było to niezgodne z art. 234 pkt 1 k.p.a. przy uwzgl. art. 9 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności. Ponadto skutkowało nie zastosowaniem właściwego środka oddziaływania na bieg postępowania w toku trwającego postępowania administracyjnego lub co najmniej pozostawieniem uczestników postępowania bez należytej ochrony prawnej,

e) nieodnoszeniem się do całości skargi. W przypadku trzech skarg (7-8, 19) w odpowiedzi na te skargi nie odniesiono się do wszystkich kwestii wskazanych przez skarżącego. Było to niezgodne z art. 237 § 1 k.p.a. i z art. 238 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności,

f) niezasadnym pozostawianiem skarg bez rozpoznania. W przypadku jednej skargi (7) niezasadnie pozostawiono ją bez rozpoznania. Dotyczyło to drugiej skargi wniesionej przez skarżącego z 1 lipca 2022 r., w której skarżący słusznie wskazał, że w odpowiedzi na pierwszą skargę z 22 czerwca 2022 r. nie odniesiono się do wszystkich kwestii wskazanych przez niego w tej skardze, tj. także do niewłaściwego zachowania się Urzędników. Było to niezgodne z art. 239 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności,

g) brakiem pouczeń lub uzasadnienia prawnego w odpowiedziach na skargę. W przypadku pięciu skarg (10, 12, 16, 19, 22) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało pouczenia, przy czym w wypadku odpowiedzi na skargę 19, także uzasadnienia prawnego. Było to niezgodne z art. 238 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało kryteriów legalności i rzetelności,

h) brakiem udokumentowania odpowiedzi na skargę. W przypadku jednej skargi (20) nie udokumentowano sporządzenia zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Działanie to nie spełniało kryterium rzetelności,

i) niezasadnym uznaniem skarg za bezzasadne. W przypadku czterech skarg (6, 16, 18-19) niezasadnie uznano je za bezzasadne, tj.: /-/ błędnie uznano, że niezasadna była skarga dotycząca tego, że wnioskodawcy nie umożliwiono osobistego złożenia wniosku o uznanie za obywatela polskiego, wraz z załącznikami, oraz jednoczesnego poświadczenia przedłożonych przez wnioskodawcę kopii dokumentów przez upoważnionego pracownika DUW za zgodność z okazywanymi do wglądu oryginałami dokumentów, bo Urząd był zobowiązany do takiego działania, stosownie do art. 76a § 2b k.p.a. (skarga 6), /-/ błędnie uznano, że niezasadna była skarga dotycząca tego, że zbyt długo procedowano w przedmiocie wyrobienia karty pobytu cudzoziemcowi, albowiem skoro 13 kwietnia 2022 r. DUW udzielił zezwolenia na pobyt czasowy, a dopiero 8 lipca 2022 r. karta pobytu została zlecona do personalizacji, przy czym strona dodatkowo zwróciła się o wyrobienie karty pobytu 4 maja 2022 r., to procedowania w przedmiocie wyrobienia karty pobytu, w ww.

okolicznościach, nie sposób było uznać za niezwłoczne i dokonane z dochowaniem prawem przewidzianych terminów (skarga 16), /-/ błędnie uznano, że niezasadna była skarga dotycząca tego, że bezpodstawnie zażądano od cudzoziemca (w sprawie SOC-OP.6121.1.751.2023.MP) przedłożenia uwierzytelnionej karty pobytu jego i jego córki (pkt 7 wezwania z 8 kwietnia 2024 r.), którymi to dokumentami (i danymi na ich temat) organ dysponował w innej załatwionej przez siebie sprawie, wobec czego DUW powinien był pozyskać stosowny dokument samodzielnie, bez wzywania strony do jego przedłożenia, stosownie do art. 220 § 1 pkt 1 i 2 lit. a k.p.a. (skarga 18), /-/ błędnie uznano, że niezasadna była skarga dotycząca tego, że zbyt długo procedowano w przedmiocie wydania duplikatu decyzji cudzoziemcowi, albowiem skoro 3 lipca 2023 r. do DUW wpłynął wniosek z 27 czerwca 2023 r. o wydanie duplikatu decyzji, a dopiero 1 października 2024 r. DUW przesłał stronie duplikat decyzji, przy czym strona dodatkowo monitowała DUW o wydanie duplikatu decyzji 25 marca 2024 r. drogą elektroniczną, to procedowania w przedmiocie wydania duplikatu decyzji, w ww. okolicznościach, nie sposób było uznać za niezwłoczne i dokonane z dochowaniem prawem przewidzianych terminów (skarga 19). Działanie to nie spełniało kryterium rzetelności.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że pracownicy DUW dokładali starań by należycie prowadzić sprawy cudzoziemców, w tym właściwie rozpoznawać powiązane z nimi skargi. W jej ocenie działania DUW były zgodne z prawem a problemy wynikały głównie z braku dostatecznej kadry, ponadprzeciętnego obciążenia pracą, dużej i rosnącej liczby spraw oraz zaległości z lat poprzednich.

(akta kontroli tom XXXIII str. 1-188, tom XXXV str. 78-103, tom XXXVII str. 86-105, 129-143)

15. Urząd wprowadził program na lata 2023-2025¹⁰⁵ z opóźnieniem wynoszącym 103 dni¹⁰⁶, co było działaniem nierzetelnym i mogło prowadzić do nieefektywnego zarządzania personelem, utrudniać realizację zadań służbowych oraz mogło negatywnie wpływać na funkcjonowanie urzędu.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że program zarządzania zasobami ludzkimi w DUW na lata 2020-2022 nie został zarejestrowany w rejestrze aktów normatywnych Dyrektora Generalnego, a BDG nie dysponuje przedmiotowym dokumentem i nie posiada wiedzy, czy ówczesna dyrekcja sporządziła ww. dokument.

W ocenie NIK program zarządzania zasobami ludzkimi, jako dokument regulujący kwestie polityki personalnej DUW powinien podlegać systematycznej aktualizacji.

(akta kontroli tom XIII str. 449, tom XV str. 8, 12-54, tom XX str. 449, tom XXII str. 27)

16. W latach 2022-2024 w DUW brak było przyjętych procedur i polityk antykorupcyjnych. Działanie to nie spełniało kryterium rzetelności, albowiem w DUW nie zagwarantowano, by przeciwdziałać tego typu zjawiskom, pomimo istniejących istotnych ryzyk w tym zakresie.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że w rejestrze aktów normatywnych Dyrektora Generalnego oraz w rejestrze aktów normatywnych Wojewody nie zostały

¹⁰⁵ Zarządzenie Nr 21 Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu na lata 2023-2025.

¹⁰⁶ Do 31 grudnia 2022 r. obowiązywał Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2020-2022.

zarejestrowane zarządzenia dotyczące procedury i polityki antykorupcyjnej DUW.

Dyrektor WSOiC dodatkowo wyjaśniła, że pracownicy Wydziału w ramach służby przygotowawczej oraz nadzoru merytorycznego w pierwszych miesiącach pracy zapoznają się z wewnętrznymi przepisami, w tym treściami zamieszczonymi w internetowym systemie wewnętrznym „intranet”, gdzie w zakładce „Etyka” zamieszone są treści dotyczące antykorupcji. Dodatkowo wskazała, że pracowników zatrudnionych w Wydziale obowiązują zasady etyki w służbie cywilnej. Wskazała również, że w DUW funkcjonuje stanowisko doradcy ds. etyki, który porusza z pracownikami kwestie antykorupcyjne oraz zamieszcza materiały informacyjne w intranecie.

Zdaniem NIK, sama publikacja treści antykorupcyjnych w internetowym systemie wewnętrznym, przy zidentyfikowanych przez DUW istotnych ryzykach w tym zakresie, nie jest wystarczająca. Szczególnie biorąc pod uwagę wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w ramach audytu wewnętrznego z 2020 r., gdzie 10% pracowników WSOiC wskazało, że została im złożona propozycja przyjęcia korzyści materialnej, a 33% pracowników wskazała, że taka propozycja została złożona innemu pracownikowi. Ponadto, w 2023 r., Zespół ds. zarządzania ryzykiem zidentyfikował 31 ryzyk w grupie 6 - działania korupcyjne lub potencjalnie korupcyjne.¹⁰⁷

(akta kontroli tom XVI str. 38-69, tom XXXV str. 383-385 plk 1-40, tom XXXVI str. 16-127)

17. W DUW nie zagwarantowano funkcjonowania w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, gdyż w okresie objętym kontrolą:

a) w Urzędzie, od 2022 r., nie aktualizowano Regulaminów Organizacyjnych z 2016 r. oraz z 2024 r. w części dotyczącej zadań realizowanych przez WSOiC, wynikających z: /-/ wejścia w życie z dniem 11 listopada 2022 r. ustawy o paszportach w zakresie potwierdzania tożsamości i obywatelstwa wnioskodawcy lub osoby, której ma być wydany dokument tożsamości, na podstawie ważnego dokumentu paszportowego lub ważnego dowodu osobistego; /-/ art. 114 ustawy o cudzoziemcach w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę; /-/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022¹⁰⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023¹⁰⁹ w zakresie braku obowiązku sporządzania sprawozdania o wydawanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP – MPiPS-04.

Niepodjęcie działań w celu aktualizacji Regulaminów Organizacyjnych z 2016 r. oraz z 2024 r. naruszało standardy kontroli zarządczej¹¹⁰ pkt A.3 Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna. Działanie to naruszało również kryterium rzetelności, albowiem do obowiązków dyrektorów komórek organizacyjnych

¹⁰⁷ Wynika to z pisma z 26 października 2023 r. (OR-PA.0136.2.2023).

¹⁰⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2303.

¹⁰⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2453.

¹¹⁰ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84); dalej: standardy kontroli zarządczej.

należało przeprowadzanie bieżącej analizy aktualności zapisów regulaminowych dotyczących zakresów działania komórek organizacyjnych Urzędu i zgłaszania do Biura Dyrektora Generalnego propozycji zmian do Regulaminu wraz z uzasadnieniem (§ 17 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego z 2016 r. oraz § 16 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego z 2024 r.).

Dyrektor WSOiC wyjaśniła m.in., że zapisy Regulaminu Organizacyjnego mają uogólniony charakter; nie stanowią szczegółowego odwzorowania przepisów, czy też nie odnoszą się do każdego elementu procesu. Brak bieżącej aktualizacji zapisów regulaminowych dotyczących zakresu zadań poszczególnych oddziałów mógł wynikać z nadmiernego obciążenia osób odpowiedzialnych za realizację zapisów Regulaminu Organizacyjnego DUW.

NIK zwraca uwagę, że Regulamin Organizacyjny jest dokumentem obowiązkowym dla jednostek sektora finansów publicznych, pełniącym funkcje informacyjne i organizacyjne, co pomaga w poprawnej ich realizacji oraz kontroli wykonywania zadań.

b) nie przeprowadzono żadnej kontroli wewnętrznej w WSOiC dotyczącej obsługi cudzoziemców i spraw paszportowych, pomimo identyfikowania i materializowania się w tym zakresie ryzyk¹¹¹. Przyjęte przez DUW rozwiązania nie wpływały na ich zmniejszenie i były nieadekwatne do identyfikowanych ryzyk.¹¹² Było to zatem działaniem nierzetelnym i naruszało standardy kontroli zarządczej pkt C.11 Mechanizmy kontroli – Nadzór oraz pkt B.9 Cele i zarządzanie ryzykiem – Reakcja na ryzyko.

Dyrektor WSOiC wskazała, że w DUW analizowano pod kątem planowania kontroli wewnętrznych zagadnienia dotyczące obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej. Zagadnień tych nie ujęto jednak w planach kontroli z uwagi na to, aby nie dezorganizować pracy obciążonego zadaniami bieżącymi oraz zaległymi, brakami kadrowymi i innymi kontrolami zewnętrznymi Wydziału.

c) zakresy czynności dla ośmiu pracowników Wydziału zostały ustalane z opóźnieniem wynoszącym od 63 dni do 520 dni od daty zatrudnienia bądź wprowadzenia zmian do umów o pracę. Dwóch pracowników WSOiC nie podpisało przyjęcia zakresów czynności. Natomiast pięciu pracownikom nie ustalono zakresu czynności. Było to nierzetelne, gdyż naruszało standardy kontroli zarządczej pkt A.3 i A.4 Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna i Delegowanie uprawnień. Ponadto było to niezgodne z § 16 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego z 2024 r., gdzie wskazano, że do obowiązków Dyrektora w zakresie zadań, realizowanych przez komórkę organizacyjną Urzędu, należą w szczególności ustalanie indywidualnych zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności dla podległych pracowników.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że w pierwszym kwartale 2024 r. trwała inwentaryzacja posiadanych przez pracowników Wydziału zakresów czynności oraz upoważnień. W przypadku stwierdzenia braku ww. zakresów sukcesywnie

¹¹¹ Były to m.in. takie ryzyka jak: prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców, istotne rozbieżności w terminach załatwiania tożsamyh spraw niezależnie od kwestii merytorycznych, przekroczenie terminu przewidzianego prawem na wydanie rozstrzygnięcia oraz zapewnienie pomocy finansowej posiadaczom Karty Polaka osiedlającym się w Polsce.

¹¹² Wydział wdrażał mechanizmy kontrolne, które miały ograniczyć zidentyfikowane ryzyka m.in. poprzez: [1] podniesienie kwalifikacji pracowników, [2] niezwłoczne składanie wniosków o nabory, [3] bieżący rozdział spraw po pracownikach odchodzących, [4] wnioskowanie o dodatki zadaniowe do czasu zatrudnienia nowych osób.

je uzupełniano. Zdarzyły się przypadki nie podpisania zakresu czynności przez pracownika z uwagi na absencje czy wypowiedzenie umowy o pracę.

W trakcie czynności kontrolnych uzupełniono brakujące zakresy czynności.

d) w WSOiC zatrudniono 13 administratorów na stanowiskach poza korpusem służby cywilnej bez przeprowadzenia otwartego naboru. Było to działaniem niecelowym i nierzetelnym oraz nie korespondowało ze standardem kontroli zarządczej pkt A.2. Środowisko wewnętrzne – Kompetencje zawodowe.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że stosownie do zapisów ww. zarządzenia zatrudnienie pracownika niebędącego członkiem korpusu służby cywilnej następuje na wniosek Dyrektora Wydziału kierowanego do Dyrektora Generalnego. Dyrektorzy Wydziału z okresu 2019-2024 oraz 2024-2025 nie wystąpili z wnioskiem o przeprowadzenie naborów. Ponadto część zatrudnianych osób to pracownicy TPP, gdzie nabór na kandydata do zatrudnienia przeprowadzała jednostka samorządu terytorialnego. Wyłonione w ten sposób osoby, po przekazaniu dokumentacji pracowniczej, zostały zatrudnione przez DUW.

Obowiązujące w DUW regulacje wewnętrzne¹¹³ przewidywały wprowadzenie możliwości zatrudniania pracowników poza korpusem służby cywilnej w trybie otwartego naboru. NIK stoi jednak na stanowisku, że zatrudnianie pracowników w urzędach wojewódzkich nie powinno w żadnym przypadku odbywać się bez przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, gdyż ogranicza to konstytucyjne prawo obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach¹¹⁴. Zdaniem NIK całokształt okoliczności przedmiotowej sprawy wskazuje zatem na działania, które jakkolwiek były poprawne formalnie, to jednak odbiegały od zasad, jakimi powinny kierować się w swej działalności jednostki sektora finansów publicznych. Zobowiązane są one bowiem do przestrzegania najwyższych standardów praworządności, w sposób jak najpełniej urzeczywistniający ich cele i charakter, a zarazem unikając jakichkolwiek sytuacji mogących rodzić podejrzenia o stronniczość.

e) nie obsadzono dwóch stanowisk kierowniczych, tj. w Oddziale Obsługi Cudzoziemców I oraz w Oddziale Projektów i Współpracy było działaniem nierzetelnym i naruszało standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w szczególności standard: A.3. Struktura organizacyjna, A.4. Delegowanie uprawnień oraz C.11. Nadzór.

Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśniła, że 18 kwietnia 2025 r. ogłoszono nabór na kierownika Oddziału Obsługi Cudzoziemców I, zaś w przypadku Oddziału Projektów i Współpracy naboru takiego jeszcze nie ogłoszono oraz nie powierzono pełnienia obowiązków kierownika.

Dyrektor wyjaśniła, że brak powołania Kierownika Oddziału Obsługi Cudzoziemców I wynikał z faktu, że w momencie objęcia funkcji Dyrektora

¹¹³ Zgodnie z § 21 ust. 3 Zarządzenia Nr 37 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie zasad naboru na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej oraz zatrudnienia w DUW we Wrocławiu, zmienionego Zarządzeniem Dyrektora Generalnego DUW Nr 68 z dnia 6 sierpnia 2024 r. oraz Nr 74 z dnia 30 sierpnia 2024 r.

¹¹⁴ Art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Wydziału dokonywała analizy sytuacji panującej w komórce organizacyjnej, w tym sytuacji kadrowej. Po dokonanych przeglądzie zwrócono się z wnioskiem o przeprowadzenie naboru na wolne stanowisko pracy. Brak powołania Kierownika Oddziału Projektów i Współpracy wynikał z faktu, że oddział ten realizuje zadania związane z obsługą infolinii dla cudzoziemców. Jeden z pracowników pełni funkcję koordynatora zespołu, zaś dwóch pozostałych pracowników realizuje pozostałe działania oddziału i byli oni bezpośrednio nadzorowani przez Dyrektora.

Dyrektor BDG wskazał, że w wyniku przeprowadzonych naborów zewnętrznych, w latach 2022-2024, nie wyłoniono kandydatów na stanowiska kierownicze w WSOiC.

NIK zwraca uwagę, że brak obsadzenia stanowisk kierowniczych wpływał na brak efektywnego i bieżącego nadzoru nad sprawnym i terminowym wykonywaniem zadań oddziału, a także nie sprzyjał dobremu zarządzaniu zespołem.

f) pracownik Wydziału, który przetwarzał dane osobowe, nie posiadał pisemnego upoważnienia do przetwarzania takich danych. Upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dla czterech pracowników WSOiC udzielono z opóźnieniem wynoszącym od 21 dni do 124 dni. Było to działanie nierzetelne i naruszało standardy kontroli zarządczej pkt C. 13 Mechanizmy kontroli – Ochrona zasobów. Ponadto w § 16 ust. 2 pkt 1 lit. c oraz pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego z 2024 r. określono, że do obowiązków Dyrektora w zakresie zadań, realizowanych przez komórkę organizacyjną Urzędu, należą w szczególności zapewnienie ochrony danych osobowych oraz informacji niejawnych; ustalenie uprawnień i odpowiedzialności podległych pracowników.

Dyrektor Wydziału potwierdziła brak dokumentacji w przypadku ww. pracownika nie podając przyczyny. W kwestii pracowników, którym upoważnienia zostały udzielone z opóźnieniem wyjaśniła, że po zakończonej po I kwartale 2024 r. inwentaryzacji posiadanych przez pracowników Wydziału zakresów czynności i upoważnień niezwłocznie zostały nadane takie uprawnienia.

Zdaniem NIK, pracownik powinien otrzymać dostęp do informacji o ochronie danych osobowych nie później niż w chwili dopuszczenia go do pracy.

g) dopuszczono do wystąpienia sześciu przypadków¹¹⁵, w których pracownicy DUW posiadali jednocześnie zatrudnienie w podmiotach związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. DUW nie posiadał informacji o tym zatrudnieniu, w tym Dyrektor Generalny Urzędu nie wyraził na nie zgody. Naruszało to standard kontroli zarządczej pkt A.1. Przestrzeganie wartości etycznych. Postępowanie pięciu pracowników zatrudnionych w służbie cywilnej stało także w sprzeczności z art. 80 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz zasadami służby cywilnej i zasadami etyki korpusu służby cywilnej¹¹⁶.

Mając na uwadze charakter świadczonej przez te osoby pracy na rzecz DUW, jak również przedmiot działalności podmiotów, w których osoby te posiadały

¹¹⁵ Tj. pięciu pracowników zatrudnionych w służbie cywilnej, a jeden pracownik zatrudniony poza służbą cywilną.

¹¹⁶ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93 poz. 953).

jednoczesne zatrudnienie, powyższe rodziło wysokie ryzyko występowania konfliktu interesów, będące mechanizmem korupcyjnym.

Z wyjaśnień Dyrektora WSOiC wynikało, że pracownicy Wydziału w ramach służby przygotowawczej oraz nadzoru merytorycznego w pierwszych miesiącach pracy zapoznają się z wewnętrznymi przepisami, w tym treściami zamieszczonymi w internetowym systemie wewnętrznym „intranet”, gdzie w zakładce „Etyka” zamieszczone są treści dotyczące antykorupcji. Dodatkowo wskazała, że pracowników zatrudnionych w Wydziale obowiązują zasady etyki w służbie cywilnej. Wskazała również, że w DUW funkcjonuje stanowisko doradcy ds. etyki, który porusza z pracownikami kwestie antykorupcyjne oraz zamieszcza materiały informacyjne w intranecie.

(akta kontroli tom I str. 1-6, 8-11, 15, 112-114, 282-283, 434-437, tom II str. 169-208, 212-395, 400-403, tom III str. 1-12, tom IV str. 1-773, tom V str. 1-891, tom VI str. 158-176, 207-210, 277-278, 285-308, tom VII str. 611-615, tom XII str. 1-5, 325, 334, tom XIII str. 1-423, tom XVI str. 1-2, tom XXI str. 566 plk 5-6, tom XXII str. 18-19, 32, tom XXIII str. 275, tom XXX str. 1-129, tom XXXI str. 1-645, tom XXXIII str. 189-461, tom XXXVI str. 16-224, tom XXXV str. 383-385 plk 1-40, tom XXXVII str. 1-18, 38-59, 126-127, 170-191, 311-312)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność DUW w obszarze przygotowania, organizacji i poziomu zasobów kadrowych do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą paszportową i cudzoziemców. Ocenę tę uzasadniają charakter, waga i skala stwierdzonych nieprawidłowości.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą paszportową i cudzoziemców

Opis stanu faktycznego

Cudzoziemiec składający wniosek w sprawie legalizacji pobytu wypełniał formularz wniosku za pośrednictwem strony <https://przybysz.duw.pl> i wysłał go pocztą bądź składał osobiście po wyznaczeniu przez DUW terminu wizyty. Termin ten przydzielany był po uprzednim zgłoszeniu za pośrednictwem formularza dostępnego na stronie internetowej <https://wizyta.duw.pl>.

Cudzoziemiec, w celu rezerwacji wizyty w DUW, który: [1] chciał złożyć wniosek o wydanie lub wymianę karty pobytu, [2] otrzymał informację o wydaniu karty pobytu, oraz [3] otrzymał informację o wydaniu polskiego dokumentu podróży wypełniał formularz zgłoszeniowy na stronie internetowej <https://karty-pobytu.duw.pl> i po pozytywnej weryfikacji wniosku na adres mailowy cudzoziemca lub jego pełnomocnika wysyłano informację o umówionym terminie wizyty.

Dyrektor WSOiC wskazała, że terminy wizyty przydzielane były po wstępnej eliminacji błędnych i wadliwych zgłoszeń. Zaproszenie na wizytę odbywało się poprzez wysłanie maila zwrotnego z terminem wizyty wraz ze wskazaniem lokalizacji wizyty, daty i godziny wizyty oraz numeru biletu. Czas oczekiwania na wizytę uzależniony był od liczby oczekujących zgłoszeń i wynosił od jednego do czterech miesięcy.

W Urzędzie, po pobraniu biletu z terminala, dostępne były usługi w zakresie: [1] załączników, [2] osobistego stawiennictwa, [3] pieczętek, [4] informacji dla cudzoziemców, [5] obywatelstwa i świadczeń pieniężnych,

[6] UE/rejestracja/zaproszenia. Na biletomacie widoczne była również opcje legalizacja pobytu oraz karta pobytu, jednak opcje te były niedostępne¹¹⁷.

Wobec powyższego, w DUW stosowano bezpodstawny lub sprzeczny z prawem tryb umawiania wizyt w celu złożenia wniosków przez cudzoziemców, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2022-2024, w DUW, obowiązywały różne sposoby rezerwacji wizyt w celu złożenia wniosku w sprawie legalizacji pobytu lub pracy przez cudzoziemców lub ich pełnomocników. Dostępne były m.in. następujące ścieżki rezerwacji: [1] telefoniczna, dostępna dla cudzoziemców i ich pełnomocników¹¹⁸, [2] internetowa, za pośrednictwem strony internetowej <https://wizyta.duw.pl>, która dostępna była dla cudzoziemców lub ich pełnomocników, dla których wnioski zostały wypełnione w portalu Przybysz lub w systemie MOS, [3] za pośrednictwem punktu informacyjnego FAMI¹¹⁹ oraz [4] zbiorowa, za pośrednictwem adresu e-mail: rezerwacje.opt@duw.pl, która była dostępna dla pełnomocników, pośredników lub grupy co najmniej pięciu cudzoziemców¹²⁰. Od 2024 r. rezerwacja wizyty w Delegaturach DUW była możliwa również przez stronę internetową <https://wizyta.duw.pl>.

Przypadki nierównego traktowania cudzoziemców, w zakresie składania wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy z powodu wykonywania pracy, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom VII str. 22-65, 537-606, tom X 56-657, tom XXXV str. 1-22, 109)

W latach 2022-2024 do DUW wpłynęło 178,4 tys. wniosków z zakresu spraw dotyczących cudzoziemców, z czego w 2022 r. – 56,3 tys., w 2023 r. – 66,7 tys., a w 2024 r. – 55,4 tys. Spośród ww. wniosków: /-/ wniosków o pobyt stały było 7,0 tys.¹²¹, /-/ wniosków o pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej było 7,3 tys.¹²², /-/ wniosków o pobyt czasowy i pracę było 109,5 tys.¹²³, /-/ wniosków o pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa było osiem¹²⁴, /-/ wniosków o pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji było 3,0 tys.¹²⁵, /-/ wniosków o pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polski było 1,2 tys.¹²⁶, /-/ wniosków o pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej było 4,8 tys.¹²⁷, /-/ wniosków o pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach było 2,6 tys.¹²⁸, /-/ wniosków o pobyt

¹¹⁷ Niedostępność wskazanych opcji stwierdzono podczas oględzin przeprowadzonych odpowiednio 18 grudnia 2024 r. oraz 12 lutego 2025 r.

¹¹⁸ Zlikwidowana w drugim półroczu 2023 r.

¹¹⁹ Do czasu zakończenia projektu.

¹²⁰ Rezerwacje poprzez ten adres mailowy zostały ograniczone od 2023 r. Rezerwacji można było wówczas dokonać tylko na pierwszą sobotę miesiąca.

¹²¹ Z czego w 2022 r. – 2,9 tys., w 2023 r. – 2,6 tys., a w 2024 r. – 1,6 tys.

¹²² Z czego w 2022 r. – 1,8 tys., w 2023 r. – 2,7 tys., a w 2024 r. – 2,8 tys.

¹²³ Z czego w 2022 r. – 34,8 tys., w 2023 r. – 40,8 tys., a w 2024 r. – 33,9 tys.

¹²⁴ Z czego w 2022 r. – pięć, w 2023 r. – dwa, a w 2024 r. – jeden.

¹²⁵ Z czego w 2022 r. – 1,2 tys., w 2023 r. – 1,2 tys., a w 2024 r. – 0,6 tys.

¹²⁶ Z czego w 2022 r. – 0,5 tys., w 2023 r. – 0,6 tys., a w 2024 r. – 0,2 tys.

¹²⁷ Z czego w 2022 r. – 0,8 tys., w 2023 r. – 2,0 tys., a w 2024 r. – 2,0 tys.

¹²⁸ Z czego w 2022 r. – 1,1 tys., w 2023 r. – 1,0 tys., a w 2024 r. – 0,5 tys.

czasowy w celu prowadzenia badań naukowych było 38¹²⁹, /-/ wniosków o pobyt czasowy dla stażysty było 50¹³⁰, /-/ wniosków o pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz członków rodzin cudzoziemców było 2,0 tys.¹³¹, /-/ wniosków o pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu było 147¹³², /-/ wniosków o pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową było 19¹³³, /-/ wniosków o pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną było 10,6 tys.¹³⁴, /-/ wniosków o pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi był jeden¹³⁵, /-/ wniosków o pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności było 13,1 tys.¹³⁶, /-/ wniosków o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka było 414¹³⁷, /-/ wniosków o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń było 6,2 tys.¹³⁸, /-/ wniosków o przedłużenie wizy było 100¹³⁹.

W latach 2022-2024 DUW wydał 139,2 tys. decyzji merytorycznych z zakresu spraw dotyczących cudzoziemców, z czego w 2022 r. – 51,6 tys., w 2023 r. – 53,5 tys., a w 2024 r. – 34,2 tys., przy czym decyzji merytorycznych pozytywnych było 130,1 tys., w tym w 2022 r. – 47,6 tys., w 2023 r. – 50,3 tys., a w 2024 r. – 32,2 tys., natomiast decyzji merytorycznych negatywnych było 9,1 tys., w tym w 2022 r. – 4,0 tys., w 2023 r. – 3,2 tys., a w 2024 r. – 2,0 tys.

W latach 2022-2024 DUW pozostawił bez rozpoznania 6,8 tys. wniosków z zakresu spraw dotyczących cudzoziemców, z czego w 2022 r. – 4,1 tys., w 2023 r. – 2,5 tys., a w 2024 r. – 0,3 tys.

W latach 2022-2024 Szef UDSC rozpatrzył 3,3 tys. odwołań od decyzji Wojewody Dolnośląskiego¹⁴⁰. W ww. sprawach Szef UDSC postanowił m.in. o: /-/ uchyleniu decyzji i udzieleniu zezwolenia w II instancji w 1,1 tys. spraw¹⁴¹, /-/ utrzymaniu decyzji I instancji w mocy w 0,4 tys. spraw¹⁴², /-/ uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Wojewodę Dolnośląskiego w 0,3 tys. spraw¹⁴³ lub uchyleniu decyzji i umorzeniu postępowania w II instancji w 38 sprawach¹⁴⁴, /-/ pozostawieniu odwołań bez rozpoznania w 55 sprawach¹⁴⁵.

W okresie objętym kontrolą decyzje wydane przez DUW w sprawach z zakresu spraw cudzoziemców dotyczyły cudzoziemców będący najczęściej obywatelami: /-/ w 2022 r. – Ukrainy (38,7 tys.), Białorusi (3,0 tys.), Gruzji (1,6 tys.), Korei Południowej (1,2 tys.) i Rosji (0,7 tys.), /-/ w 2023 r. – Ukrainy (33,7 tys.), Białorusi (6,4 tys.), Gruzji (2,0 tys.), Indii (1,3 tys.) i Turcji (1,0 tys.), /-/ w 2024 r. – Ukrainy

¹²⁹ Z czego w 2022 r. – 19, w 2023 r. – 13, a w 2024 r. – sześć.

¹³⁰ Z czego w 2022 r. – 30, w 2023 r. – 11, a w 2024 r. – dziewięć.

¹³¹ Z czego w 2022 r. – 0,7 tys., w 2023 r. – 0,8 tys., a w 2024 r. – 0,6 tys.

¹³² Z czego w 2022 r. – 59, w 2023 r. – 78, a w 2024 r. – 10.

¹³³ Z czego w 2022 r. – 10, w 2023 r. – siedem, a w 2024 r. – dwa.

¹³⁴ Z czego w 2022 r. – 3,2 tys., w 2023 r. – 3,8 tys., a w 2024 r. – 3,6 tys.

¹³⁵ Z czego w 2022 r. – jeden, w 2023 r. – brak, a w 2024 r. – brak.

¹³⁶ Z czego w 2022 r. – 4,7 tys., w 2023 r. – 4,6 tys., a w 2024 r. – 3,8 tys.

¹³⁷ Z czego w 2022 r. – 78, w 2023 r. – 224, a w 2024 r. – 112.

¹³⁸ Z czego w 2022 r. – 1,1 tys., w 2023 r. – 2,6 tys., a w 2024 r. – 2,4 tys.

¹³⁹ Z czego w 2022 r. – 58, w 2023 r. – 39, a w 2024 r. – trzy.

¹⁴⁰ Z czego w 2022 r. – 0,7 tys., w 2023 r. – 1,5 tys., a w 2024 r. – 1,0 tys.

¹⁴¹ Z czego w 2022 r. – 0,2 tys., w 2023 r. – 0,6 tys., a w 2024 r. – 0,3 tys.

¹⁴² Z czego w 2022 r. – 71, w 2023 r. – 117, a w 2024 r. – 159.

¹⁴³ Z czego w 2022 r. – 29, w 2023 r. – 109, a w 2024 r. – 176.

¹⁴⁴ Z czego w 2022 r. – cztery, w 2023 r. – 18, a w 2024 r. – 16.

¹⁴⁵ Z czego w 2022 r. – siedmiu, w 2023 r. – 22, a w 2024 r. – 26.

(21,1 tys.), Białorusi (4,2 tys.), Indii (0,9 tys.), Turcji (0,7 tys.) i Korei Południowej (0,7 tys.).

(akta kontroli tom XXXV str. 376-382 plk 19-89, tom XXXVII str. 235-303)

W latach 2022-2024 do DUW wpłynęło 414 wniosków¹⁴⁶ dotyczących przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka. Szczegółowemu badaniu poddano dziewięć wniosków¹⁴⁷. W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* opisano brak metryki w aktach sprawy, nieterminowe załatwienie sprawy, niezawiadomienie o niezakończonym terminie, błędną informację o terminie załatwienia sprawy, brak opisu przebiegu rozmowy z wnioskodawcą w notatce służbowej, nie umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz wprowadzenie i stosowanie nieznanego ustawie i sprzecznego z prawem trybu umawiania wizyt w celu złożenia wniosku dotyczącego Karty Polaka.

W latach 2022-2024 w DUW zarejestrowano 11,2 tys. ponagień¹⁴⁸ w sprawach dotyczących cudzoziemców. Szczegółowemu badaniu poddano 15 spraw¹⁴⁹, w których wpłynęły ponaglenia. W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* opisano niezarejestrowanie ponaglenia w systemie, nieprzekazanie ponaglenia lub przekazanie po terminie do rozpatrzenia właściwemu organowi, pozostawienie ponaglenia bez rozpoznania pomimo braku podstaw, nie ustalenie osób odpowiedzialnych za niezakończony termin, błędną informację o terminie załatwienia sprawy, podejmowanie w sprawie niezasadnych czynności, długotrwałe prowadzenie sprawy, niezawiadomienie o niezakończonym terminie, brak metryki w aktach sprawy lub niepełną metrykę, nie udzielenie stronie informacji o stanie sprawy oraz nie umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W latach 2022-2024 w DUW zarejestrowano 112,8 tys. zezwoleń na pobyt czasowy i pracę¹⁵⁰ w sprawach dotyczących cudzoziemców. Szczegółowemu badaniu poddano 12 spraw¹⁵¹. W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* opisano

¹⁴⁶ Z czego w 2022 r. – 78, w 2023 r. – 224, a w 2024 r. – 112.

¹⁴⁷ Wniosek 1 (SOC-PCIII.613.66.2022.GŚ); wniosek 2 (SOC-PCIII.613.37.2024.JG); wniosek 3 (SOC-PCIII.613.72.2023.AB); wniosek 4 (SOC-PCIII.613.2.2024.JG); wniosek 5 (SOC-PCIII.613.25.2022.GŚ); wniosek 6 (SOC-PCIII.613.15.2023.GŚ); wniosek 7 (SOC-PCIII.613.4.2022.GŚ); wniosek 8 (SOC-PCIII.613.161.2023.AB/JG); wniosek 9 (SOC-PCIII.613.67.2024.JG).

¹⁴⁸ Z czego w 2022 r. – 4,9 tys., w 2023 r. – 1,5 tys., a w 2024 r. – 4,8 tys. Liczba ponagień, które wpłynęły do DUW w latach 2022-2024 pozostawała niemożliwa do ustalenia, z uwagi na to, że nie wszystkie ponaglenia były rejestrowane.

¹⁴⁹ Sprawa 1 (nr osoby 4353560); sprawa 2 (nr osoby 2899568); sprawa 3 (nr osoby 5260001); sprawa 4 (nr osoby 4720499); sprawa 5 (nr osoby 3057306); sprawa 6 (nr osoby 4256195); sprawa 7 (nr osoby 3798858); sprawa 8 (nr osoby 2911636); sprawa 9 (nr osoby 4204774); sprawa 10 (nr osoby 3265508); sprawa 11 (nr osoby 4403221); sprawa 12 (nr osoby 6699738); sprawa 13 (nr osoby 6030420); sprawa 14 (nr osoby 4535011); sprawa 15 (nr osoby 3109205).

¹⁵⁰ Z czego w 2022 r. – 34,8 tys., w 2023 r. – 40,9 tys., a w 2024 r. – 37,1 tys. Liczba zezwoleń, które wpłynęły do DUW w latach 2022-2024 pozostawała niemożliwa do ustalenia, z uwagi na to, że nie wszystkie zezwolenie były zarejestrowane (na dzień 27 maja 2025 r. wszystkie wnioski pocztowe z roku 2024 dotyczące legalizacji pobytu zostały wprowadzone do niezbędnych systemów tj. SI Pobyt, Przybysz. Do wprowadzenia, wyłącznie do systemu Pobyt, zostały wnioski z II połowy marca 2025 r.).

¹⁵¹ Sprawa 1 (nr osoby 5925231); sprawa 2 (nr osoby 3427268); sprawa 3 (nr osoby 5506100); sprawa 4 (nr osoby 5200524); sprawa 5 (nr osoby 3177352); sprawa 6 (nr osoby 6258129); sprawa 7 (nr osoby 3584789); sprawa 8 (nr osoby 3198480); sprawa 9 (nr osoby 4150776); sprawa 10 (nr osoby 5528678); sprawa 11 (nr osoby 8773389); sprawa 12 (nr osoby 1329168).

długotrwałe prowadzenie sprawy, brak metryki w aktach sprawy lub niepełną metrykę, niezawiadomienie o niezakończeniu sprawy w terminie, nie umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz nierzetelne dane w rejestrze zezwoleń na pobyt czasowy i pracę.

(akta kontroli tom VI str. 448-619, tom VII str. 627-628, tom XXXII str. 1-420, tom XXXV str. 23-77, 104-281, 376-382 plk 1-89, tom XXXVII str. 452-464)

W latach 2022-2024, w związku z wydanymi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu¹⁵² wyrokami w sprawach cudzoziemców, gdzie wniesiono skargi na przewlekłe postępowanie lub bezczynność Wojewody bądź niewykonanie wyroku WSA dotyczącego przewlekłości lub bezczynności Wojewody oraz w związku z wyrokami sądów powszechnych wydanymi w sprawach z powództwa cywilnego z tytułu odpowiedzialności za szkodę na skutek zaniechania obowiązku wydania decyzji w sprawach cudzoziemców, DUW poniósł koszty w łącznej wysokości 12 231,6 tys. zł¹⁵³. Na kwotę tę składały się m.in. należności z tytułu: /-/ sum pieniężnych za przewlekłość lub bezczynność (8 817,8 tys. zł¹⁵⁴); /-/ kar grzywny za niewykonanie wyroku sądu administracyjnego dotyczącego przewlekłości lub bezczynności (173,0 tys. zł¹⁵⁵); /-/ odszkodowania z tytułu odpowiedzialności za szkodę na skutek zaniechania obowiązku wydania decyzji (61,8 tys. zł¹⁵⁶); /-/ odsetek (18,2 tys. zł¹⁵⁷); /-/ kosztów postępowania egzekucyjnego, w tym opłat komorniczych (40,4 tys. zł¹⁵⁸). Ponadto w 2025 r.¹⁵⁹ DUW poniósł koszty w łącznej wysokości 35,9 tys. zł, w tym 22,5 tys. zł zasądzzonego odszkodowania, 6,9 tys. zł odsetek i 6,5 tys. zł kosztów postępowania¹⁶⁰.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. w DUW pozostawało do rozpatrzenia co najmniej 60,6 tys. spraw cudzoziemców.

(akta kontroli tom X str. 1-10, tom XXXVI str. 1-10, 225-655 plk 1-6, tom XXXVII str. 111-114, 144-145, 153-159, 203-216)

W latach 2022-2024 w sprawach cudzoziemców wniesiono 9,7 tys.¹⁶¹ skarg na przewlekłe postępowanie lub bezczynność Wojewody bądź niewykonanie wyroku WSA dotyczącego przewlekłości lub bezczynności Wojewody, z czego 9,1 tys.¹⁶² skarg na przewlekłe postępowanie lub bezczynność Wojewody oraz

¹⁵² Dalej: WSA.

¹⁵³ W 2022 r. – 7 155,4 tys. zł, w 2023 r. – 3 299,3 tys. zł, w 2024 r. – 1 776,9 tys. zł.

¹⁵⁴ W 2022 r. – 5 295,3 tys. zł, w 2023 r. – 2 299,0 tys. zł, w 2024 r. – 1 223,6 tys. zł.

¹⁵⁵ W 2022 r. – 91,0 tys. zł, w 2023 r. – 55,9 tys. zł, w 2024 r. – 26,1 tys. zł.

¹⁵⁶ W 2022 r. – 0,0 tys. zł, w 2023 r. – 28,3 tys. zł, w 2024 r. – 33,5 tys. zł.

¹⁵⁷ W 2022 r. – 0,0 tys. zł, w 2023 r. – 7,0 tys. zł, w 2024 r. – 11,2 tys. zł.

¹⁵⁸ W 2022 r. – 25,7 tys. zł, w 2023 r. – 11,4 tys. zł, w 2024 r. – 3,3 tys. zł. Zobowiązania te zostały zrealizowane w terminie od 52 do 861 dni od uprawomocnienia się wyroków oraz od 15 do 811 dni od ich daty wpływu do DUW.

¹⁵⁹ Według stanu na 5 marca 2025 r.

¹⁶⁰ W innej sprawie wyrok sądu powszechnego zasądzający od DUW na rzecz powoda odszkodowanie w kwocie 77,5 tys. zł, wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 11 marca 2023 r. do dnia zapłaty, oraz 6,1 tys. zł tytułem zwrotu kosztów procesu, pozostawał nieprawomocny.

¹⁶¹ W 2022 r. – 5,2 tys., w 2023 r. – 1,9 tys., w 2024 r. – 2,7 tys.

¹⁶² W 2022 r. – 4,9 tys., w 2023 r. – 1,7 tys., w 2024 r. – 2,5 tys.

343¹⁶³ skarg na niewykonanie wyroku WSA dotyczącego przewlekłości lub beczynności Wojewody.

Opisane wcześniej skargi, z lat 2022-2024, dotyczyły wniosków w sprawach cudzoziemców wniesionych w 2016 r. – cztery skargi, 2017 r. – 32 skargi, 2018 r. – 0,2 tys. skarg, 2019 r. – 0,6 tys. skarg, 2020 r. – 1,3 tys. skarg, 2021 r. – 2,2 tys. skarg, 2022 r. – 2,0 tys. skarg, 2023 r. – 0,7 tys. skarg oraz 2024 r. – 0,2 tys. skarg. W zakresie 9,1 tys. skarg na przewlekłe postępowanie lub beczynność Wojewody, dotyczących spraw cudzoziemców, pochodzących z lat 2022-2024, wg stanu na 20 lutego 2025 r., DUW przekazał do WSA tylko 6,8 tys. z nich (tj. 75%). Prawomocnie wydanych wyroków, w sprawie tych przekazanych skarg, było jedynie 2,0 tys. (tj. 29%). Nierozpoznanych prawomocnie skarg było zaś aż 7,1 tys. (tj. 78%).

Zaprezentowane dane mogły nie uwzględniać wszystkich skarg, z uwagi na to, że nie wszystkie skargi mogły zostać zarejestrowane lub precyzyjnie opisane w aplikacji DUW¹⁶⁴. W związku z tymi skargami, jak również w związku z nierozpoznanymi obecnie sprawami cudzoziemców, gdzie skargi takie mogą wpłynąć, mogą być zasądzone dalsze sumy pieniężne, grzywny i inne należności od DUW na rzecz cudzoziemców, o czym można wnioskować, biorąc pod uwagę dotychczasową linię orzeczniczą WSA i badaną praktykę DUW.

(akta kontroli tom XXXVI str. 1-10, 225-655 plk 1-6, tom XXXVII str. 111-114, 144-145, 153-159, 203-216)

Zaniechania DUW skutkujące, w latach 2022-2024, poniesieniem kosztów związanych z wyrokami sądów administracyjnych i sądów powszechnych, jak również zaniechania DUW, z tego okresu, związane z nierozpoznanem istotnej liczby spraw cudzoziemców, pochodzących z lat 2016-2024, co skutkowało lub może skutkować wnoszeniem skarg lub powództw do sądów administracyjnych lub sądów powszechnych oraz ponoszeniem przez DUW dalszych kosztów, a ponadto nie przekazanie przez DUW do WSA, do 20 lutego 2025 r., szeregu skarg na przewlekłe postępowanie lub beczynność Wojewody, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały przepisy epizodyczne dotyczące szczególnego traktowania niektórych spraw cudzoziemców (art. 100c i art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁶⁵). DUW nie podjął jednak w związku z tym właściwych działań organizacyjnych, co omówiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

O powyższych okolicznościach, wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo powstania znacznej szkody w mieniu publicznym¹⁶⁶, NIK zawiadomił DUW w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK.

¹⁶³ W 2022 r. – 181, w 2023 r. – 114, w 2024 r. – 48.

¹⁶⁴ „Skargi.duw.pl”.

¹⁶⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy.

¹⁶⁶ Szkoda ta może wynikać z tego, że DUW posiada nierozpatrzone 60,6 tys. spraw odnośnie części których, w latach 2022-2024, co do przewlekłego ich prowadzenia lub beczynności Wojewody w ich ramach, wniesiono do WSA 9,1 tys. skarg, zaś sprawy te nie zostały poddane niezbędnej analizie i podziałowi pod kątem tego, czy znajdują do nich zastosowanie art. 100c ust. 1-4 i art. 100d ust. 1-4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Nie podjęto wobec tego, co do tych spraw, niezbędnych kroków organizacyjnych i prawnych, mających na celu, z jednej strony – zapewnienie prowadzenia ich bez zbędnej zwłoki, tam gdzie jest to konieczne, a z drugiej strony – ochronę

W kontekście powyższego zwracała uwagę polityka DUW w zakresie wydatków związanych z wynagrodzeniami pracowników WSOiC. W 2022 r. zatrudnionych w DUW było 320 osób zajmujących się sprawami paszportowymi i cudzoziemców. Osobom tym z tytułu wynagrodzenia zasadniczego wypłacono 10 699,6 tys. zł (średnio 33,4 tys. zł na osobę). Dodatki funkcyjne, zadaniowe, specjalne lub motywacyjne w kwocie 1 032,6 tys. zł otrzymało 161 osób (średnio 6,4 tys. zł na osobę). Żadna osoba nie otrzymała dodatku związanego z pracą poza normalnymi godzinami pracy. Premie i nagrody w kwocie 1 084,1 tys. zł otrzymało zaś 258 osób (średnio 4,2 tys. zł na osobę). W 2023 r. zatrudnione w DUW było 324 osoby zajmujące się sprawami paszportowymi i cudzoziemców. Osobom tym z tytułu wynagrodzenia zasadniczego wypłacono 14 776,5 tys. zł (średnio 45,6 tys. zł na osobę). Dodatki funkcyjne, zadaniowe, specjalne lub motywacyjne w kwocie 1 638,8 tys. zł otrzymało 285 osób (średnio 5,6 tys. zł na osobę). Dodatki związane z pracą poza normalnymi godzinami pracy otrzymało 11 osób w kwocie 10,8 tys. zł (średnio 1,0 tys. zł na osobę). Premie i nagrody w kwocie 1 220,8 tys. zł otrzymało zaś 299 osób (średnio 4,1 tys. zł na osobę). W 2024 r. zatrudnionych w DUW było 321 osób zajmujących się sprawami paszportowymi i cudzoziemców. Osobom tym z tytułu wynagrodzenia zasadniczego wypłacono 16 739,4 tys. zł (średnio 52,1 tys. zł na osobę). Dodatki funkcyjne, zadaniowe, specjalne lub motywacyjne w kwocie 241,8 tys. zł otrzymało 71 osób (średnio 3,4 tys. zł na osobę). Dodatki związane z pracą poza normalnymi godzinami pracy otrzymało 10 osób w kwocie 16,0 tys. zł (średnio 1,6 tys. zł na osobę). Premie i nagrody w kwocie 1 694,6 tys. zł otrzymało zaś 271 osób (średniorocznie 6,3 tys. zł na osobę).

(akta kontroli tom XXXVI str. 1-10, 225-655 plk 1-6, tom XXXVII str. 1-18, 111-114, 144-145, 153-159, 203-216)

W celu zapewnienia sprawnej obsługi paszportowej w DUW udostępniono, klientom poprzez stronę internetową¹⁶⁷ w zakładce „Paszporty”, informacje dotyczące: godzin obsługi klienta w Urzędzie oraz jego trzech delegaturach¹⁶⁸; miejsc składania wniosków o wydanie dokumentów paszportowych¹⁶⁹; opłat za ich wydanie; internetowej rezerwacji terminu obsługi¹⁷⁰ oraz statusu kolejki¹⁷¹. Od 13 listopada 2022 r., tj. po uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych¹⁷² wnioski o wydanie dokumentów paszportowych – zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o paszportach – składane były w formie dokumentu utrwalonego w postaci elektronicznej, przy użyciu formularza, wypełnianego przez organ paszportowy na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę i danych zawartych w RDP lub w rejestrze PESEL, podpisanego przez wnioskodawcę za pomocą urządzenia umożliwiającego elektroniczne złożenie podpisu, o którym mowa w art. 32 ust. 1 tejże ustawy.

interesów majątkowych Skarbu Państwa przed koniecznością ponoszenia kosztów, związanych ze znajdującymi oparcie w prawie działaniami.

¹⁶⁷ Pod adresem: <https://www.gov.pl/web/dolnoslaki-uw>.

¹⁶⁸ W poniedziałek, wtorek, czwartek, piątek w godzinach od 8:15 do 15:30 oraz w środę w godzinach od 8:00 do 18:00.

¹⁶⁹ W DUW, w delegaturach oraz w TPP.

¹⁷⁰ W DUW i delegaturach oraz sześciu TPP (Bolesławcu, Dzierżonowie, Strzelinie, Środzie Śląskiej, Trzebnicy i C.H. Magnolia we Wrocławiu).

¹⁷¹ Pod adresem: https://rezerwacje.duw.pl/status_kolejek/.

¹⁷² Dz. U. z 2022 r. poz. 197 (dalej: ustawa o dokumentach paszportowych z 2006 r.).

Przypadki udostępniania nierzetelnych informacji klientom Urzędu opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na stronie internetowej Urzędu¹⁷³ wydzielono zakładkę poświęconą cudzoziemcom w zakresie zalegalizowania pobytu. Opublikowana w dwóch wersjach językowych (angielskiej i ukraińskiej). Zakładka ta w czterech krokach prezentowała proces legalizacji pobytu: [1] ankieta, aby poznać możliwości w zakresie wjazdu i pobytu dopasowane do sytuacji, [2] link z przekierowaniem w celu wypełnienia wniosku w aplikacji MOS, [3] link z przekierowaniem do aplikacji Przybysz w celu założenia konta, oraz [4] link do aplikacji wizyta w celu rezerwacji wizyty w DUW lub jednej z jego delegatur. Brak aktywnego linku do rezerwacji wizyty¹⁷⁴ oraz brak możliwości dokonania rezerwacji wizyty w innym języku, niż język polski, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 330-331, tom VI str. 114-147, 150-157, 319-363, tom XVI str. 349-350, tom XXIII str. 30-34, 283-285)

W trakcie przeprowadzanych oględzin¹⁷⁵ nie stwierdzono tworzenia się kolejek osób do obsługi paszportowej (nie było osób oczekujących na zewnątrz budynków). Umawianie się klienta na wizytę w celu złożenia wniosku paszportowego odbywało się m.in. elektronicznie poprzez stronę internetową DUW¹⁷⁶. Przeprowadzone oględziny systemu kolejkowego Urzędu oraz jego

¹⁷³ Pod adresem: <https://www.gov.pl/web/dolnoslaski-uw/cudzoziemcy-info> .

¹⁷⁴ Pod adresem: <https://wizyta.duw.pl/> .

¹⁷⁵ Tj. w Urzędzie we Wrocławiu, w Delegaturze w Legnicy, TPP w Środzie Śląskiej i TPP w Centrum Obsługi Mieszkańca VI.

¹⁷⁶ Tj. <https://rezerwacje.duw.pl/pol/login>.

Do 20 lutego 2025 r. funkcjonowała strona <https://www.duw.pl>, a informacje na stronach bip.duw.pl stanowią archiwum Biuletynu Informacji Publicznej, dostępnego tylko do odczytu.

trzech delegatur, w dniach 24¹⁷⁷ i 27¹⁷⁸ stycznia 2025 r. (tj. piątek i poniedziałek), wykazały limitowaną dostępność procedur z zakresu spraw paszportowych, tj.:

1) w delegaturach aktywny okres rezerwacji wizyt w zakresie złożenia wniosku paszportowego/odbioru paszportu wynosił pięć dni roboczych (odpowiednio: od 24 do 30 stycznia 2025 r.¹⁷⁹ oraz od 27 stycznia do 31 stycznia 2025 r.¹⁸⁰),

2) w DUW aktywny okres rezerwacji wizyt na złożenie wniosku paszportowego/odbioru paszportu wynosił 14 dni kalendarzowych (odpowiednio od 24 stycznia do 6 lutego 2025 r.¹⁸¹ oraz od 27 stycznia do 9 lutego 2025 r.¹⁸²).

(akta kontroli tom VI str. 118-147)

W kwestii rozwiązań organizacyjnych usprawniających obsługę paszportową Dyrektor Wydziału wskazał m.in., że: [1] wprowadzono system elektronicznej rezerwacji wizyt (wrzesień 2022 r.)¹⁸³; [2] utworzono TPP w Dzierżoniowie, Kłodzku, Ząbkowicach Śląskich i Wołowie (2022 r.); [3] wprowadzono obsługę rezerwacji internetowych w godz. od 9.00 do 12.00 (od lutego 2023 r.)¹⁸⁴; [4] utworzono kolejne TPP w Strzelinie i Środzie Śląskiej (2023 r.); [5] uruchomiono dwie równorzędne kolejki dotyczące możliwości złożenia wniosku o paszport, tj. rezerwację internetową oraz możliwość pobrania biletu z dyspensera (marzec 2024 r.); [6] zwiększono ilość rezerwacji internetowych na złożenie wniosku o paszport oraz rozpowszechniono informację o możliwości wnoszenia opłaty za paszport kartą płatniczą przy okienku obsługi, skutkiem czego zmniejszyła się ilość wniosków w sprawie zwrotu opłat (czerwiec 2024 r.); [7] uruchomiono stanowiska informacji paszportowej oraz wprowadzono usługę biletowaną bez limitu biletów (czerwiec 2024 r.); [8] uruchomiono dodatkowe TPP w Miliczu i Bolesławcu (2024 r.), w styczniu 2025 r. w Zgorzelcu; w kwietniu 2025 r. w Kątach Wrocławskich i na wrocławskim lotnisku.

(akta kontroli tom I str. 127, tom VI str. 181-185, 283-284)

¹⁷⁷ W godz. 10.00 i 14.00.

¹⁷⁸ O godz. 8.45.

¹⁷⁹ W zakresie złożenia wniosku o paszport pierwszy wolny termin 27 stycznia 2025 r. w Jeleniej Górze i Legnicy (od godz. 8.45. do godz. 14.45) i w Wałbrzychu (od godz. 8.35 do godz. 14.45); w zakresie odbioru paszportu pierwszy wolny termin 27 stycznia 2025 r. w Jeleniej Górze (od godz. 8.15 do godz. 14.45), Legnicy (od godz. 9.10 do godz. 11.50) i Wałbrzychu (od 8.35 godz. do godz.14.45).

¹⁸⁰ W zakresie złożenia wniosku o paszport pierwszy wolny termin 27 stycznia 2025 r. w Jeleniej Górze (od godz. 11.30 do godz. 14.45), w Legnicy (od godz. 11.00 do godz. 11.50) i w Wałbrzychu (od godz. 11.15 do godz. 15.00.); w zakresie odbioru paszportu pierwszy wolny termin 27 stycznia 2025 r. w Jeleniej Górze (od godz. 11.05 do godz. 14.45), w Legnicy (od godz. 11.00 do godz. 11.50) oraz w Wałbrzychu (od godz. 11.05 do godz. 14.45.).

¹⁸¹ W zakresie złożenia wniosku o paszport pierwszy wolny termin 4 lutego 2025 r. (od godz. 12.28 do 13.48); w zakresie odbioru paszportu pierwszy wolny termin 27 stycznia 2025 r. (od godz. 8.50 do godz. 14.50).

¹⁸² W zakresie złożenia wniosku o paszport pierwszy wolny termin 5 lutego 2025 r. (od godz. 12.52 do godz. 14.12), w zakresie odbioru paszportu pierwszy wolny termin 27 stycznia 2025 r. (od godz. 11.35 do godz. 14.35).

¹⁸³ Wcześniej, z uwagi na obowiązujący do 16 maja 2022 r. stan epidemii, obowiązywała rezerwacja telefoniczna.

¹⁸⁴ Od godz. 12.00 obsługiwano tylko osoby, które pobrały bilet z dyspensera.

W DUW oraz jego trzech delegaturach (na salach obsługi) nie funkcjonowały odrębne stanowiska, na których dokonywana byłaby weryfikacja kompletności dokumentów przed złożeniem wniosku o wydanie dokumentu paszportowego.

(akta kontroli tom VI str. 181-185, tom VII str. 607-608, tom XXXIV str. 275-519)

Obywatele polscy załatwiający sprawy paszportowe mogli w sposób elektroniczny: [1] potwierdzić odbiór paszportu lub innego dokumentu paszportowego, który dostarczył kurier, w przypadku wydania paszportu przez konsula¹⁸⁵; [2] sprawdzić czy paszport lub inny dokument paszportowy jest gotowy do odbioru¹⁸⁶; [3] sprawdzić czy paszport lub inny dokument paszportowy jest ważny¹⁸⁷; [4] sprawdzić swoje dane w Rejestrze Dokumentów Paszportowych¹⁸⁸; [5] sprawdzić jak uzyskać drugi paszport¹⁸⁹; [6] złożyć wniosek o wydanie dokumentu paszportowego dla małoletniego dziecka, które nie ukończyło 12 lat¹⁹⁰; [7] wyrazić zgodę na wydanie paszportu dla małoletniego dziecka¹⁹¹; [8] sprawdzić jak uzyskać paszport tymczasowy¹⁹²; [9] zgłosić utratę lub uszkodzenie paszportu albo innego dokumentu paszportowego¹⁹³.

(akta kontroli tom VI str. 118-147)

Na podstawie danych dotyczących obsługi paszportowej, obejmujących lata 2022-2024, ustalono m.in., że:

[1] liczba wpływających do Urzędu wniosków o wydanie paszportu oraz paszportu tymczasowego wynosiła: w 2022 r. – 133 tys., w 2023 r. – 202,4 tys., w 2024 r. 215,8 tys.; tym samym liczba wniosków złożonych w 2024 r. wzrosła w stosunku do 2022 r. o ponad 60%;

[2] liczba wydanych dokumentów paszportowych wynosiła: w 2022 r. – 186,8 tys., w 2023 r. – 199,0 tys. w 2024 r. – 219,8 tys.;

[3] liczba wydanych decyzji o odmowie wydania paszportów wyniosła: w 2022 r. cztery, w 2023 r. 10 a w 2024 r. sześć;

[4] liczba spraw dotyczących wniosków o odmowę wydania paszportu wyniosła: w 2022 r. – 281, w 2023 r. 265, w 2024 r. 296;

[5] liczba spraw dotyczących wniosków o unieważnienie paszportu wyniosła w 2022 r. 115, w 2023 r. 127 a w 2024 r. 134;

[6] liczna spraw dotyczących stosowania i uchylecia środków zapobiegawczych¹⁹⁴: w 2022 r. 756, w 2023 r. 892 a w 2024 r. 508.

W kontrolowanym okresie nie złożono do Urzędu odwołań od decyzji oraz skarg do WSA w sprawach paszportowych.

(akta kontroli tom I str.13-14, 82-88, 455-464, 615)

¹⁸⁵ <https://www.gov.pl/web/gov/potwierdz-odbior-paszportu-ktory-dostarczyl-kurier>.

¹⁸⁶ <https://www.gov.pl/web/gov/sprawdz-czy-paszport-jest-gotowy>.

¹⁸⁷ <https://www.gov.pl/web/gov/sprawdz-czy-paszport-jest-wazny>.

¹⁸⁸ <https://www.gov.pl/web/gov/sprawdz-swoje-dane-w-rejestrze-dokumentow-paszportowych>.

¹⁸⁹ <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-drugi-paszport>.

¹⁹⁰ <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-paszport-dla-dziecka>.

¹⁹¹ <https://www.gov.pl/web/gov/wyraz-zgode-na-wydanie-paszportu>.

¹⁹² <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-paszport-tymczasowy>.

¹⁹³ <https://www.gov.pl/web/gov/zglos-utrata-lub-zniszczenie-paszportu>.

¹⁹⁴ Tj. sprawy dotyczące zastosowania oraz uchylecia lub zmiany przez uprawniony organ prawomocnego środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego

W okresie od 14 listopada 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. Urząd 344 spraw na 196,2 tys. spraw (0,2%)¹⁹⁵ rozpatrzył sprawy paszportowe w terminie przekraczającym 30 dni od jego złożenia do daty jego wydania¹⁹⁶, tj. w okresie od 31 do 679 dni. Kontrolą objęto sprawy, których rozpatrzenie przekroczyło 99 dni – tj. 24 sprawy. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonego badania opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 1-6, tom VI str. 366-427, tom VII 532-536)

Badaniem w zakresie obsługi paszportowej objęto dodatkowo 51 spraw, w tym 30 dotyczących wydania paszportu zwykłego¹⁹⁷; 21 spraw dotyczących wydania paszportu tymczasowego¹⁹⁸ oraz 15 spraw¹⁹⁹ dotyczących: [a] wydania decyzji o odmowie wydania paszportu lub jego unieważnieniu oraz [b] stosowania lub uchylecia środków zapobiegawczych. W jego wyniku stwierdzono m.in., że:

[1] we wszystkich przypadkach zachowano zasadę wnikliwości postępowania: [a] każdorazowo rozstrzygnięcie w sprawie wydania paszportu/paszportu tymczasowego było poprzedzone weryfikacją kompletności wniosku i potwierdzenia dokonania opłaty paszportowej oraz [b] w każdym przypadku dotyczącym paszportu tymczasowego wystąpiły okoliczności uzasadniające wydanie tego dokumentu²⁰⁰;

[2] w wszystkich przypadkach dotyczących wydania paszportu tymczasowego oraz wydania paszportu zwykłego rozstrzygnięcie było pozytywne, tj. sprawa zakończyła się wydaniem dokumentu;

[3] w 50 przypadkach, poza jednym, który został opisany w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, Urząd rozpatrzył sprawy paszportowe w terminie nieprzekraczającym 30 dni od jego złożenia do daty jego wydania²⁰¹;

[4] liczba dni od daty złożenia wniosku o wydanie paszportu zwykłego do daty wydania paszportu (przyjęcia paszportu na stan wyniosła od trzech do 28 dni roboczych²⁰²);

[5] na 21 wniosków o wydanie paszportu tymczasowego w przypadku 11 spraw Urząd nie wydał paszport (przyjął paszport na stan) w tym samym dniu, lecz nie dłużej niż w ciągu trzech dni roboczych²⁰³;

[6] Urząd bez zbędnej zwłoki prowadził postępowania administracyjne w sprawach paszportowych dotyczących odmowy wydania paszportu lub jego

z zatrzymaniem dokumentu paszportowego lub o tymczasowym zatrzymaniu dokumentu paszportowego przez uprawniony organ.

¹⁹⁵ Dane (historię zmian, tj. logów), za pośrednictwem DUW, pozyskano z Ministerstwa Cyfryzacji, sprawującego nadzór nad RDP.

¹⁹⁶ Status (log): przyjęty na stan i gotowy do wydania obywatelowi.

¹⁹⁷ Po pięć pierwszych wniosków o wydanie paszportu zwykłego z lutego i z kwietnia, z lat 2022-2024, złożonych w DUW.

¹⁹⁸ Wnioski o wydanie paszportu tymczasowego z IV kwartału 2024 r., złożone w DUW.

¹⁹⁹ Tj. spraw wszczętych w latach 2022-2024, ujęte w rejestrze spraw pod nr: [a] 12, 49, 68, 83 i 143 z 2022 r.; [b] 5, 16, 167, 190 9 255 z 2023 r. oraz [c] 10, 101, 168, 183 i 214 z 2024 r.

²⁰⁰ Tj. przesłanki wynikające z art. 48 ustawy o dokumentach paszportowych.

²⁰¹ Status (log): przyjęty na stan i gotowy do wydania obywatelowi.

²⁰² W dziewięciu przypadkach, siedem spraw w ciągu czterech dni roboczych, trzy sprawy w ciągu pięciu dni roboczych, jedna sprawa w ciągu sześciu dni roboczych, trzy sprawy w ciągu 10 dni roboczych, po jednej sprawie odpowiednio w ciągu 11, 12 i 15 dni roboczych, trzy sprawy w ciągu 27 dni roboczych oraz jedna sprawa w ciągu 28 dni roboczych.

²⁰³ W jednym przypadku, cztery sprawy w ciągu jednego dnia roboczego; sześć spraw w ciągu dwóch dni roboczych.

unieważnienia oraz wprowadzał do RDP zastosowane przez uprawnione organy środki zapobiegawcze oraz ich uchylanie.

(akta kontroli tom I str. 289-291, 468-553, 609, tom II str. 11-168, 209-212, tom III str. 164-496, tom VI str. 366-427, tom VIII str. 1-428)

W latach 2022-2024 Wydział współpracował z sześcioma organizacjami pozarządowymi²⁰⁴. Dyrektor Wydziału wyjaśniła m.in., że współpraca ta odbywała się w formie staży dla osób bezrobotnych. Osoby realizujące staże pracowały pod nadzorem pracownika Wydziału (opiekuna) wykonując proste ale czasochłonne czynności kancelaryjno biurowe²⁰⁵. Osoby te były oddelegowane do pracy w różnych oddziałach. Współpraca ta miała na celu zminimalizowanie zaległości w procedowaniu spraw w Wydziale oraz ich skutków, tj. przede wszystkim ograniczenia liczby składanych przez pełnomocników cudzoziemców skarg i wypłacanych przez DUW kwot zasądzonych odszkodowań.

Ponadto WSOiC, w analogicznym okresie, współpracował ze Strażą Graniczną, Komendą Wojewódzką Policji oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Współpraca ta nie była sformalizowana zawartymi porozumieniami.

Z informacji uzyskanych od Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej wynikało, że na podstawie danych uzyskanych z DUW funkcjonariusze Straży Granicznej dokonywali weryfikacji autentyczności dokumentów przedkładanych przez cudzoziemców na potrzeby spraw rozpatrywanych w DUW²⁰⁶. Straż Graniczna otrzymała od DUW 38 informacji w zakresie nielegalnego pobytu cudzoziemców. Na tej podstawie Straż Graniczna przeprowadziła 28 kontroli legalności pobytu²⁰⁷.

(akta kontroli tom VI str. 632-642)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W DUW dopuszczono się zaniechań skutkujących, w latach 2022-2024, poniesieniem kosztów związanych z wyrokami sądów administracyjnych i sądów powszechnych, zaniechano, w tym okresie, rozpoznania istotnej liczby spraw cudzoziemców, pochodzących z lat 2016-2024, co skutkowało lub może skutkować wnoszeniem skarg lub powództw do sądów administracyjnych lub sądów powszechnych oraz ponoszeniem przez DUW dalszych kosztów, a ponadto nie przekazano do WSA, do 20 lutego 2025 r., szeregu skarg na przewlekłe postępowanie lub beczynność Wojewody, tj.:

a) w latach 2022-2024, w związku z wydanymi przez WSA wyrokami w sprawach cudzoziemców, gdzie wniesiono skargi na przewlekłe postępowanie lub

²⁰⁴ Tj. w 2022 r. z: Fundacją Aktywizacji Społecznej bestWay oraz z Fundacją Dar Edukacji; w 2023 r. z: Fundacją Aktywizacji Osób Niepełnosprawnych Fazon oraz Sustinae; w 2024 r. z: Fundacją Sustinae; Fundacją Aktywizacji Osób Niepełnosprawnych Fazon oraz Fundacją Eudajmonia.

²⁰⁵ Np. kopiowanie akt do sądu, archiwizacja dokumentów.

²⁰⁶ W 2022 r. – w 758 przypadkach, w 2023 r. – w 1029 przypadkach, w 2024 r. – w 733 przypadkach. W pięciu przypadkach wszczęto postępowanie przygotowawcze w związku z faktem posłużenia się przez cudzoziemca podrobionymi lub przerobionymi albo poświadczającymi nieprawdę dokumentem, które w trzech przypadkach zakończyło się umorzeniem postępowania.

²⁰⁷ W związku z kontrolami 19 osób zatrzymano i zobowiązano do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a na sześć osób nałożono mandat karny. W zakresie nielegalnego zatrudniania cudzoziemców dokonano dziewięciu kontroli legalności zatrudnienia, w ramach których ujawniono dziewięć przypadków nielegalnego wykonywania pracy.

bezczyńność Wojewody bądź niewykonanie wyroku WSA dotyczącego przewlekłości lub bezczyńności Wojewody oraz w związku z wyrokami sądów powszechnych wydanymi w sprawach z powództwa cywilnego z tytułu odpowiedzialności za szkodę na skutek zaniechania obowiązku wydania decyzji w sprawach cudzoziemców, DUW poniósł koszty w łącznej wysokości 12 231,6 tys. zł²⁰⁸. Na kwotę tę składały się m.in. należności z tytułu: /-/ sum pieniężnych za przewlekłość lub bezczyńność (8 817,8 tys. zł²⁰⁹); /-/ kar grzywny za niewykonanie wyroku sądu administracyjnego dotyczącego przewlekłości lub bezczyńności (173,0 tys. zł²¹⁰); /-/ odszkodowania z tytułu odpowiedzialności za szkodę na skutek zaniechania obowiązku wydania decyzji (61,8 tys. zł²¹¹); /-/ odsetek (18,2 tys. zł²¹²); /-/ kosztów postępowania egzekucyjnego, w tym opłat komorniczych (40,4 tys. zł²¹³),

b) według stanu na 31 grudnia 2024 r. w DUW pozostawało do rozpatrzenia co najmniej 60,6 tys. spraw cudzoziemców²¹⁴,

c) zaniechań DUW w zakresie spraw cudzoziemców, które skutkowały, w latach 2022-2024, wniesieniem 9,7 tys.²¹⁵ skarg na przewlekłe postępowanie lub bezczyńność Wojewody bądź niewykonanie wyroku WSA dotyczącego przewlekłości lub bezczyńności Wojewody²¹⁶, z czego 9,1 tys.²¹⁷ skarg na przewlekłe postępowanie lub bezczyńność Wojewody oraz 343²¹⁸ skarg na niewykonanie wyroku WSA dotyczącego przewlekłości lub bezczyńności Wojewody, przy czym skargi te dotyczyły wniosków w sprawach cudzoziemców wniesionych w 2016 r. – cztery skargi, 2017 r. – 32 skargi, 2018 r. – 0,2 tys. skarg, 2019 r. – 0,6 tys. skarg, 2020 r. – 1,3 tys. skarg, 2021 r. – 2,2 tys. skarg, 2022 r. – 2,0 tys. skarg, 2023 r. – 0,7 tys. skarg oraz 2024 r. – 0,2 tys. skarg,

d) w zakresie 9,1 tys. skarg na przewlekłe postępowanie lub bezczyńność Wojewody, dotyczących spraw cudzoziemców, pochodzących z lat 2022-2024, wg stanu na 20 lutego 2025 r., DUW przekazał do WSA tylko 6,8 tys. z nich (tj. 75%)²¹⁹,

e) aplikacja, za pomocą której DUW monitorował powyższe procesy²²⁰, nie zawierała kompletnych danych lub dane te mogły zostać nieprecyzyjnie opisane, co uniemożliwiało DUW sprawowanie bieżącej i pełnej kontroli nad ww. procesami oraz skutkowało ustaleniem zaprezentowanych powyżej danych jako wartości „nie mniejszych niż”.

²⁰⁸ W 2022 r. – 7 155,4 tys. zł, w 2023 r. – 3 299,3 tys. zł, w 2024 r. – 1 776,9 tys. zł.

²⁰⁹ W 2022 r. – 5 295,3 tys. zł, w 2023 r. – 2 299,0 tys. zł, w 2024 r. – 1 223,6 tys. zł.

²¹⁰ W 2022 r. – 91,0 tys. zł, w 2023 r. – 55,9 tys. zł, w 2024 r. – 26,1 tys. zł.

²¹¹ W 2022 r. – 0,0 tys. zł, w 2023 r. – 28,3 tys. zł, w 2024 r. – 33,5 tys. zł.

²¹² W 2022 r. – 0,0 tys. zł, w 2023 r. – 7,0 tys. zł, w 2024 r. – 11,2 tys. zł.

²¹³ W 2022 r. – 25,7 tys. zł, w 2023 r. – 11,4 tys. zł, w 2024 r. – 3,3 tys. zł.

²¹⁴ Według stanu na 3 czerwca 2025 r. pozostawało nierozpatrzonych 59,1 tys. spraw (spadek o 2,5% w stosunku do 31 grudnia 2024 r.).

²¹⁵ W 2022 r. – 5,2 tys., w 2023 r. – 1,9 tys., w 2024 r. – 2,7 tys.

²¹⁶ W związku z tymi skargami, jak również w związku z nierozpoznanymi obecnie sprawami cudzoziemców, gdzie skargi takie mogą wpłynąć, mogą być zasądzone dalsze sumy pieniężne, grzywny i inne należności od DUW na rzecz cudzoziemców, o czym można wnioskować, biorąc pod uwagę dotychczasową linię orzeczniczą WSA i badaną praktykę DUW.

²¹⁷ W 2022 r. – 4,9 tys., w 2023 r. – 1,7 tys., w 2024 r. – 2,5 tys.

²¹⁸ W 2022 r. – 181, w 2023 r. – 114, w 2024 r. – 48.

²¹⁹ Prawomocnie wydanych wyroków, w sprawie tych przekazanych skarg, było jedynie 2,0 tys. (tj. 29%). Nierozpoznanych prawomocnie skarg było zaś aż 7,1 tys. (tj. 78%).

²²⁰ „Skargi.duw.pl”.

Powyższy stan rzeczy nie spełniał kryteriów legalności i rzetelności, w zakresie w jakim DUW, na skutek nie rozpoznania lub nieterminowego rozpoznawania spraw cudzoziemców, nie realizowania wyroków sądowych i nie przekazywania skarg do sądów administracyjnych, braku należytej organizacji i monitoringu tych procesów oraz braku wdrożenia adekwatnych i skutecznych działań naprawczych, poniósł z tym związane koszty lub naraził się na ich poniesienie w przyszłości.

O powyższych okolicznościach, wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo powstania znacznej szkody w mieniu publicznym, NIK zawiadomił DUW w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK.

Obecna Wojewoda Dolnośląska wskazała, że mając na celu zapobieżenie stanowi zagrożenia poleciła właściwym wydziałom DUW podjęcie stosownych środków zaradczych.

Obecna Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że w 2024 r. podjęto działania o charakterze organizacyjnym i dyscyplinującym, mające na celu zaradzenie opisanemu powyżej stanowi rzeczy, w tym przeanalizowanie go i naprawienie występujących nieprawidłowości, a ponadto zadeklarowano wzmocnienie nadzoru w tym zakresie.

(akta kontroli tom VIII 429-595, tom X str. 1-10, 658-753, tom XI str. 1-510, tom XXVI str. 1-556, tom XXVII str. 1-555, tom XXVIII str. 1-556, tom XXIX str. 1-490, tom XXX str. 130-555, tom XXXVI str. 1-10, 225-655 plk 1-6, tom XXXVII str. 111-114, 144-145, 153-159, 203-216, tom XXXVIII str. 1-954, tom XXXIX str. 1-1044, tom XL str. 1-626, tom XLI str. 1-334)

2. Urząd nie zapewnił równego traktowania, gdyż:

a) cudzoziemiec chcący złożyć wniosek o legalizację swojego pobytu lub pracy musiał wpieryw umówić wizytę w DUW, a następnie, częstokroć długotrwale, oczekiwać na termin ustalany przez DUW, w którym mogło nastąpić złożenie wniosku. Było to sprzeczne z przepisami ustawy o cudzoziemcach, a także nie spełniało kryterium rzetelności.

Zdaniem NIK, DUW powinien zapewnić możliwość składania wniosków przez cudzoziemców w każdym czasie, w godzinach swojego urzędowania, na równych zasadach i bez dodatkowych formalności.

Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że tryb umawiania wizyt nie był przedmiotem zarządzenia organizacyjnego Wojewody Dolnośląskiego, ani innego organu. Podobny sposób umawiania wizyt realizowany był w innych urzędach wojewódzkich i stamtąd został zaczerpnięty. Osobiste złożenie wniosku w zakresie legalizacji pobytu po pobraniu biletu z terminala nie było dostępne od wielu lat, gdyż na usługę tą obowiązywała wcześniejsza rezerwacja internetowa.

b) w DUW we Wrocławiu oraz Delegaturze w Legnicy²²¹, od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r., w sposób uprzywilejowany traktowano wybrane grupy cudzoziemców, tj. tzw. „klientów istotnych”, pełnomocników cudzoziemców oraz grupy cudzoziemców²²², umożliwiając im złożenie wniosku o zezwolenia na pobyt czasowy z powodu wykonywania pracy, w terminach uzgadnianych

²²¹ Tylko w 2024 r.

²²² Grupy min. 5 osobowe.

z pracownikiem Urzędu (w tym również z infolinii)²²³. Oszacowano, że w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. dokonano co najmniej 7,8 tys. rezerwacji ww. terminów²²⁴. Inicjatorami ww. współpracy z wybranymi grupami cudzoziemców byli ówcześni dyrektorzy WSOiC oraz Wojewodowie w latach 2019-2023 i 2023-2024.

Ponadto wystąpiły również przypadki omijania systemu kolejkowego przez pracowników Wydziału wykorzystując swoje stanowisko i przekraczając swoje uprawnienia. Cudzoziemców przyjmowano na stanowiskach obsługi, na podstawie okazanej korespondencji e-mail z pracownikiem WSOiC, bądź dokonywano im rezerwacji wizyty z e-maili służbowych pracowników Wydziału.

Wojewoda DUW w latach 2019-2023 zeznał m.in., że nie było jego sprzeciwu na wyznaczanie dodatkowych terminów w tygodniu bądź w soboty, stwierdzając, że racjonalne wykorzystywanie zasobów jest istotne.

Dyrektor Wydziału w okresie 2019-2024 zeznał m.in., że ogólnie obowiązywała zasada rozpatrywania spraw zgodnie z kolejnością wpływu wniosków do DUW. Natomiast uwzględniając stanowisko zwierzchników, tj. m.in. Wojewodów, pojawiały się sugestie dotyczące szybszego procedowania spraw podmiotów które są kluczowe dla regionu. Nie były to naciski, były to raczej prośby i nie niosły za sobą negatywnych konsekwencji dla kierownictwa WSOiC.

Zastępca Dyrektora WSOiC, pełniący to stanowisko w latach 2020-2024, zeznał m.in., że w zakresie dokonanych przez niego rezerwacji istniały dwie możliwości. Mógł testować system lub mógł dokonać rezerwacji np. dla Fundacji Ukraina.

Dyrektor Wydziału w okresie 2024-2025 zeznała m.in., że duże podmioty, przede wszystkim jedna firma, oczekiwały specjalnego traktowania i przyjmowania wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy, w specjalnie dla nich wyznaczonych terminach. Na taką sytuację nie wyrażała zgody. Dodała, że ww. firma w sprawie szybszego procedowania wniosków skontaktowała się najpierw z drugim Wicewojewodą DUW a następnie z Ministerstwem Rozwoju i Technologii. Po interwencji w ministerstwie został nawiązany kontakt Urzędu i ww. firmy. Firma ta mogła składać wnioski o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy w Delegaturze w Legnicy. Taka sytuacja miała trwać aż do czasu kiedy WSOiC wyjdzie z zaległości.

Wojewoda w okresie 2023-2024 zeznał m.in., że zarówno z kontroli ministerstwa jak i z kontroli NIK z 2018 r. wiedział, że są listy firm strategicznych, które były przyjmowane na preferencyjnych warunkach. We Wrocławiu funkcjonowały również zeszyty dla pełnomocników z zapisami na wizytę poza kolejnością. Za swojej kadencji zakazał takich praktyk. Wiedział, że taka praktyka była niezgodna z przepisami. Zatrzymał ten proceder, który spotkał się ze sprzeciwem ze strony pełnomocników i ambasadorów. Spotkał się z przedstawicielem z ww. firmy, wskazując, że w świetle obowiązujących w Polsce przepisów, takie praktyki były nielegalne. Zeznał także, że wskazał ww. firmie, że może składać wnioski również w Legnicy, gdzie lista rezerwacyjna przyjmowania wniosków miała swoją procedurę.

Zdaniem NIK, w DUW, w latach 2022-2024 funkcjonował nietransparentny i korupcyjny mechanizm rezerwacji wizyt. W jego ramach pracownicy WSOiC

²²³ Tj. soboty w 2022 r., soboty „urzędowe” w 2023 r. (pierwsza sobota miesiąca).

²²⁴ Z tego w DUW Wrocław – 7,7 tys. rezerwacji, a w Delegaturze w Legnicy – 0,1 tys. rezerwacji.

przekraczali swoje uprawnienia przez przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków z pominięciem systemu kolejkowego. Korupcjogenność polegała na podejmowaniu przez urzędników decyzji w sposób dowolny i pozbawiony kontroli.

Radca Generalny WSOiC wyjaśniła m.in., że: w roku 2024 dokonano analizy działających w Wydziale systemów rezerwacji wizyt. Następnie, w DUW we Wrocławiu i delegaturach, wprowadzono w pełni automatyczny system zgłoszeń, na podstawie którego, zgodnie z chronologią, przydzielany jest termin wizyty drogą elektroniczną. Zaznaczyła, że obecnie funkcjonujące rozwiązanie wypełnia znamiona równego traktowania stron postępowania administracyjnego, bez uwzględnienia grup zawodowych, branży i pełnomocników.

W związku z kontrolą P/18/105 „Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców” zalecono dostosowanie wykorzystywanych w WSOiC rozwiązań organizacyjnych związanych z przyjmowaniem wniosków od cudzoziemców, do zasady równego traktowania stron postępowania administracyjnego, określonej w art. 8 § 8 KPA. Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje na niezrealizowanie w pełni ww. wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli tom VII str. 19-137, 187-458, 616-622, tom X str. 56-657, tom XXIII str. 276, tom XXXV str. 1-22, 109)

3. Stosownie do art. 100c ust. 1 i art. 100d ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, w okresie od 15 kwietnia 2022 r. do 30 września 2025 r. bieg terminów na załatwienie określonych w tych przepisach kategorii spraw cudzoziemców nie rozpoczął się, a rozpoczęty uległ zawieszeniu²²⁵. Pomimo tego, w Urzędzie nie rozgraniczono spraw, do których miały zastosowanie art. 100c ust. 1-4 i art. 100d ust. 1-4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy²²⁶ od innych spraw cudzoziemców, gdzie przepisy te nie znajdowały zastosowania. Brak dokonania rozróżnienia spraw cudzoziemców skutkowało i skutkować może w przyszłości negatywnymi konsekwencjami dla Urzędu²²⁷. Powyższe potwierdza jednolita

²²⁵ Zgodnie zaś z art. 100c ust. 3 i 4 oraz art. 100d ust. 3 i 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, zaprzestanie lub dokonywanie z opóźnieniem czynności przez DUW, w ww. okresie, w tych kategoriach spraw cudzoziemców, nie mogło być podstawą skutecznego wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, w tym wymierzenia grzywny lub zasądzenia sum pieniężnych od DUW. Powyższe nie wyłączało jednak skutecznego wywodzenia przez cudzoziemców powyższych środków prawnych dotyczących kategorii spraw cudzoziemców niewymienionych w art. 100c ust. 1 i w art. 100d ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy lub zaniechań DUW – także w kategoriach spraw cudzoziemców wymienionych w art. 100c ust. 1 i w art. 100d ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy – mających miejsce przed 15 kwietnia 2022 r.

²²⁶ Sprawy traktowano podobnie, tak w zakresie ich prowadzenia, jak i w zakresie czynności podejmowanych przed WSA, w tym wnoszenia skarg kasacyjnych do NSA.

²²⁷ Z jednej strony mogą one polegać na narażeniu na zasadne sankcje, w tym koszty, związane z bezczynnością, przewlekłością lub naruszeniem prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki (co dotyczy spraw cudzoziemców, do których art. 100c ust. 1-4 i art. 100d ust. 1-4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie mają zastosowania) – ze względu na niezasadne odstępowanie przez DUW od podejmowania w ich ramach stosownych czynności we właściwych terminach. Z drugiej strony – w przypadku, gdy DUW mógł zasadnie odstąpić od tych czynności i nie zwrócił na to skutecznie uwagi WSA lub nie dążył do skorygowania wadliwego wyroku WSA poprzez wniesienie skutecznej skargi kasacyjnej do Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) – narażeniem się przez ten organ na sankcje, które nie powinny mieć miejsca, w tym koszty, związane ze znajdującymi oparcie w prawie działaniami (co dotyczy spraw cudzoziemców, do których art. 100c ust. 1-4 i art. 100d ust. 1-4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy mają zastosowanie).

linia orzecznicza ukształtowana przed NSA²²⁸. DUW winien był zatem różnicować sprawy cudzoziemców z uwagi na ich kategorie i czas, w którym one się toczyły, np. różnicować intensywność czynności podejmowanych w różnych kategoriach spraw²²⁹, czego nie uczynił. Urząd powinien również podejmować skuteczne czynności przed WSA i NSA tam, gdzie na organ nałożono niezasadne sankcje, w tym koszty, związane ze znajdującymi oparcie w prawie działaniami, co czyniono, ale nie we wszystkich przypadkach. Takiego postępowania DUW nie można było uznać za rzetelne i celowe.

O powyższych okolicznościach, wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo powstania znacznej szkody w mieniu publicznym, NIK zawiadomił DUW w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK.

Obecna Wojewoda Dolnośląska wskazała, że mając na celu zapobieżenie stanowi zagrożenia poleciła właściwym wydziałom DUW podjęcie stosownych środków zaradczych.

(akta kontroli tom XXXIV str. 1-266, tom XXXVI str. 1-10, 225-655 plk 1-6, tom XXXVII str. 203-216)

4. W badanej próbie dziewięciu wniosków²³⁰ dotyczących przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka, które wpłynęły do DUW w latach 2022-2024, stwierdzono nieprawidłowości związane z:

a) brakiem metryki w aktach sprawy. We wszystkich przypadkach wniosków (1-9) nie założono metryki sprawy w aktach sprawy. Było to niezgodne z art. 66a § 1-3 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryterium legalności,

b) nieterminowym załatwieniem sprawy. We wszystkich przypadkach wniosków (1-9) decyzje w ich przedmiocie wydano po upływie miesiąca od daty wpływu wniosku do Urzędu (wniosek 1 – 51 dni; wniosek 2 – 62 dni; wniosek 3 – 296 dni; wniosek 4 – 133 dni; wniosek 5 – 62 dni; wniosek 6 – 64 dni; wniosek 7 – 455 dni; wniosek 8 – 181 dni; wniosek 9 – 77 dni). Było to niezgodne z art. 35 § 1-3 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

c) niezawiadomieniem o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie. W przypadku ośmiu wniosków (2-9) Urząd nie zawiadomił strony o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, nie podał przyczyn zwłoki, nie wyznaczył nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia. Było to niezgodne z art. 36 § 1-2 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryterium legalności,

d) błędną informacją o terminie załatwienia sprawy. We wszystkich przypadkach wniosków (1-9) Urząd w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania błędnie poinformował wnioskodawcę, że postępowanie powinno zakończyć się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia jego wszczęcia. Było to niezgodne

²²⁸ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 206/24; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 644/24; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 716/24; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 793/24; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 599/24; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 512/24; wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2024 r., sygn. akt II OSK 2608/23; wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2024 r., sygn. akt II OSK 2194/23; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2024 r., sygn. akt II OSK 2362/23.

²²⁹ Czego nie należało jednak utożsamiać z zaniechaniem podejmowania w tych sprawach czynności w ogóle.

²³⁰ Wniosek 1 (SOC-PCIII.613.66.2022.GŚ); wniosek 2 (SOC-PCIII.613.37.2024.JG); wniosek 3 (SOC-PCIII.613.72.2023.AB); wniosek 4 (SOC-PCIII.613.2.2024.JG); wniosek 5 (SOC-PCIII.613.25.2022.GŚ); wniosek 6 (SOC-PCIII.613.15.2023.GŚ); wniosek 7 (SOC-PCIII.613.4.2022.GŚ); wniosek 8 (SOC-PCIII.613.161.2023.AB/JG); wniosek 9 (SOC-PCIII.613.67.2024.JG).

z art. 61 § 4 k.p.a. w zw. z art. 9 k.p.a. przy uwzgl. art. 35 § 1-3 k.p.a., zgodnie z którym, organy administracji publicznej obowiązane są załatwić sprawy bez zbędnej zwłoki, przy czym nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, od dnia wszczęcia postępowania. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

e) brakiem opisu przebiegu rozmowy z wnioskodawcą w notatce służbowej. W przypadku trzech wniosków (2, 8-9) Urząd nie opisał w notatce służbowej z rozmowy z osobą wnioskującą o przedłużenie lub przyznanie Karty Polaka przebiegu rozmowy oraz nie dokonał oceny znajomości i kultywowania polskich tradycji i zwyczajów. Było to niezgodne z art. 13 ust. 8 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka²³¹. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

f) niemożliwieniem stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W przypadku ośmiu wniosków (1-7, 9) Urząd przed wydaniem decyzji nie umożliwił wnioskodawcy wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Było to niezgodne z art. 10 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryterium legalności,

g) wprowadzeniem i stosowaniem nieznanego ustawie i sprzecznego z k.p.a. i z u.k.p. trybu umawiania wizyt w celu złożenia wniosku o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka. We wszystkich przypadkach wniosków (1-9), jak również w innych analogicznych sprawach, wprowadzono²³² i stosowano²³³ nieznaną ustawie i sprzeczny z k.p.a. i z u.k.p. tryb umawiania wizyt w celu złożenia wniosku o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka. Cudzoziemiec chcący złożyć wniosek o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka musiał wpierw umówić wizytę w DUW, a następnie, częstokroć długotrwanie, oczekiwać na termin, ustalany, po różnym czasie i z różnym czasem oczekiwania²³⁴, przez DUW, w którym mogło nastąpić złożenie wniosku, chociaż DUW winien był zapewnić możliwość składania wniosków przez cudzoziemców w każdym czasie, w godzinach swojego urzędowania, na równych

²³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 192; dalej: u.k.p.

²³² Decyzją Dyrektora Wydziału w okresie 2019-2024, związaną z przekazaniem wojewodom na przełomie lipca i sierpnia 2022 r. zadań związanych z Kartą Polaka, bez jednoczesnego zwiększenia etatów, która to decyzja nie była oparta na zarządzeniu organizacyjnym Wojewody Dolnośląskiego lub innego właściwego organu, a jedynie na tym, że podobny tryb umawiania wizyt realizowany był w innych urzędach wojewódzkich i spodziewano się znacznej liczby spraw.

²³³ Informacja zawarta w karcie usługi dla Karty Polaka (<https://www.gov.pl/web/dolnoslaski-uw/karta-polaka> [dostęp: 10 maja 2025 r.]) w wierszu „Gdzie załatwię sprawę?”, gdzie omówiono tryb umawiania wizyt w celu złożenia wniosku przez zainteresowanych uzyskaniem lub przedłużeniem ważności Karty Polaka, jak również analogiczne karty usługi dla innych wniosków cudzoziemców.

²³⁴ Wniosek 1 (83 dni); wniosek 2 (12 dni); wniosek 3 (201 dni); wniosek 4 (370 dni); wniosek 5 (29 dni); wniosek 6 (140 dni); wniosek 7 (267 dni); wniosek 8 (311 dni); wniosek 9 (6 dni).

zasadach i bez dodatkowych formalności. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności.

Obecna Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że pracownicy DUW w jej ocenie działali zgodnie z prawem a zidentyfikowane problemy wynikały z braku dostatecznej liczby etatów.

(akta kontroli tom XXXV str. 104-281)

5. W badanej próbie 15 spraw²³⁵, w których, w latach 2022-2024 do DUW wpłynęły ponaglenia, stwierdzono nieprawidłowości związane z:

a) niezarejestrowaniem ponaglenia w systemie. W przypadku sześciu spraw (1-3, 6-7, 11) Urząd nie zarejestrował w systemach łącznie 16 ponagleń. Działanie to nie spełniało zatem kryterium rzetelności,

b) nieprzekazaniem ponaglenia lub przekazaniem po terminie do rozpatrzenia właściwemu organowi. W przypadku ośmiu spraw (1-2, 5-6, 10-11, 14-15) Urząd nie przekazał lub przekazał po terminie do rozpatrzenia właściwemu organowi łącznie 20 ponagleń. Było to niezgodne z art. 37 § 4 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

c) pozostawieniem ponaglenia bez rozpoznania pomimo braku podstaw. W przypadku dwóch spraw (1-2) Urząd pozostawił łącznie sześć ponagleń bez rozpoznania pomimo braku podstaw. Było to niezgodne z art. 37 § 3a k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryterium legalności,

d) nieustaleniem osób odpowiedzialnych za niezakończenie sprawy w terminie. W przypadku czterech spraw (4, 9, 13, 15), pomimo postanowienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Urząd nie ustalił przyczyn nieterminowego zakończenia sprawy, jak również osób odpowiedzialnych za niezakończenie sprawy w terminie. Było to niezgodne z art. 37 § 6 pkt 2 lit. b) k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

e) błędną informacją o terminie zakończenia sprawy. W przypadku trzech spraw (1-2, 6) Urząd w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania błędnie poinformował wnioskodawcę o terminie w jakim powinno zakończyć się postępowanie. Było to niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a. w zw. z art. 9 k.p.a. przy uwzgl. art. 210 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 223 w zw. z art. 210 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

f) podejmowaniem w sprawie niezasadnych czynności. W przypadku dwóch spraw (2, 13) Urząd podejmował niezasadne czynności, tj. /-/ złożył wniosek do Straży Granicznej o udostępnienie informacji granicznej wobec małoletniego, który nie ukończył 13 roku życia, co było niezgodne z art. 207 ust. 8 w zw. z art. 223 ustawy o cudzoziemcach (sprawa 2); /-/ siedmiokrotnie w jednej sprawie występował do Straży Granicznej o udostępnienie informacji granicznej, czy wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobyt na tym terytorium stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, chociaż jednokrotne wystąpienie było

²³⁵ Sprawa 1 (nr osoby 4353560); sprawa 2 (nr osoby 2899568); sprawa 3 (nr osoby 5260001); sprawa 4 (nr osoby 4720499); sprawa 5 (nr osoby 3057306); sprawa 6 (nr osoby 4256195); sprawa 7 (nr osoby 3798858); sprawa 8 (nr osoby 2911636); sprawa 9 (nr osoby 4204774); sprawa 10 (nr osoby 3265508); sprawa 11 (nr osoby 4403221); sprawa 12 (nr osoby 6699738); sprawa 13 (nr osoby 6030420); sprawa 14 (nr osoby 4535011); sprawa 15 (nr osoby 3109205).

w tym wypadku wystarczające, stosownie do art. 207 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach (sprawa 13). Opisane powyżej działania nie spełniały zatem kryteriów legalności i celowości,

g) długotrwałe prowadzenie sprawy. W przypadku 14 spraw (1-11, 13-15) Urząd prowadził postępowania od 307 dni do 1541 dni²³⁶. Było to niezgodne z art. 12 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

h) niezawiadomieniem o niezafatwieniu sprawy w terminie. W przypadku 10 spraw (1-2, 5-6, 9-11, 13-15) Urząd nie zawiadomił strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, nie podał przyczyn zwłoki, nie wyznaczył nowego terminu na zafatwienie sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia. Było to niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

i) brakiem metryki w aktach sprawy lub niepełną metryką. We wszystkich przypadkach spraw (1-15) nie dopełniono wymogów związanych z metryką sprawy, przy czym w 13 sprawach (1-10, 12-13, 15) metryka ta była niepełna, natomiast w dwóch sprawach (11, 14) metryki nie założono. Było to niezgodne z art. 66a § 1-3 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

j) nieudzieleniem stronie informacji o stanie sprawy. W przypadku jednej sprawy (8) Urząd nie udzielił stronie informacji o stanie sprawy, pomimo żądania strony. Było to niezgodne z art. 9 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

k) niemożliwieniem stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W przypadku 14 spraw (1-11, 13-15) Urząd przed wydaniem decyzji nie umożliwił wnioskodawcy wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Było to niezgodne z art. 10 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryterium legalności.

Dyrektor WSOiC częściowo potwierdziła stwierdzone przez NIK nieprawidłowości. Jednocześnie wyjaśniła, że pracownicy DUW dokładali starań by należycie prowadzić sprawy cudzoziemców. W jej ocenie działania DUW były zgodne z prawem, częściowo znajdowały oparcie w pismach UDSC, a problemy w dużej mierze wynikały z braku dostatecznej kadry, nadmiernego obciążenia pracą, dużej i narastającej liczby spraw, zaległości z lat poprzednich oraz problemów technicznych z systemem Przybysz.

(akta kontroli tom XXXII str. 1-420, tom XXXV str. 23-77, tom XXXVII str. 452-464)

6. W badanej próbie 12 spraw²³⁷ dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, które wpłynęły do DUW w latach 2022-2024, stwierdzono nieprawidłowości związane z:

a) brakiem metryki w aktach sprawy lub niepełną metrykę. We wszystkich przypadkach spraw (1-12) nie dopełniono wymogów związanych z metryką

²³⁶ Sprawa 1 (582 dni); sprawa 2 (838 dni); sprawa 3 (335); sprawa 4 (352 dni); sprawa 5 (307 dni); sprawa 6 (340 dni); sprawa 7 (323 dni); sprawa 8 (576 dni); sprawa 9 (1 125 dni); sprawa 10 (1 541 dni); sprawa 11 (522 dni); sprawa 12 (postępowanie nie zostało jeszcze zakończone); sprawa 13 (328 dni); sprawa 14 (466 dni); sprawa 15 (343 dni).

²³⁷ Sprawa 1 (nr osoby 5925231); sprawa 2 (nr osoby 3427268); sprawa 3 (nr osoby 5506100); sprawa 4 (nr osoby 5200524); sprawa 5 (nr osoby 3177352); sprawa 6 (nr osoby 6258129); sprawa 7 (nr

sprawy, przy czym we wszystkich przypadkach spraw (1-12) metryka ta była niezupełna. Było to niezgodne z art. 66a § 1-3 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

b) nieterminowym załatwieniem sprawy. W 10 przypadkach spraw (1-2, 4-11) decyzje w ich przedmiocie wydano po upływie 60 od daty wpływu wniosku do Urzędu (sprawa 1 – 77 dni; sprawa 2 – 1021 dni; sprawa 4 – 270 dni; sprawa 5 – 1 398 dni; sprawa 6 – 150 dni; sprawa 7 – 84 dni; sprawa 157 – dni; sprawa 9 – 151 dni; sprawa 10 – 485 dni, sprawa 11 – 181 dni). Było to niezgodne z art. 112a ustawy o cudzoziemcach. Działanie to nie spełniało zatem kryteriów legalności i rzetelności,

c) niezawiadomieniem o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie. W przypadku dwóch spraw (2, 5) Urząd nie zawiadomił strony o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, nie podał przyczyn zwłoki, nie wyznaczył nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia. Było to niezgodne z art. 36 § 1-2 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryterium legalności,

d) niemożliwością dla strony wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W przypadku dwóch spraw (2, 5) Urząd przed wydaniem decyzji nie umożliwił wnioskodawcy wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Było to niezgodne z art. 10 § 1 k.p.a. Działanie to nie spełniało zatem kryterium legalności,

e) nierzetelnymi danymi w rejestrze zezwoleń na pobyt czasowy i pracę. W przypadku trzech spraw (1, 4, 7) Urząd błędnie wprowadził dane do rejestru zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w zakresie daty złożenia wniosku i daty wydania decyzji. Działanie to nie spełniało zatem kryterium rzetelności.

Obecna Dyrektor WSOiC wyjaśniła m.in., że [1] postępowania administracyjne trwały tak długo ze względu na przeciążenie Urzędu liczbą wpływających wniosków i nieadekwatną liczbą zatrudnionych pracowników merytorycznych. Zbyt duża liczba wniosków przypadająca na jednego pracownika oraz fakt, że pracownicy merytoryczni w ciągu 8h dnia pracy wykonują również czynności techniczno-biurowe znacząco wpłynęła na przedłużenie postępowania; [2] metryka sprawy nie wskazuje wszystkich osób, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz nie określa wszystkich podejmowanych czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów określających te czynności z uwagi na fakt dużego obciążenia prowadzonych postępowań administracyjnych; [3] ze względu na dużą liczbę, prowadzonych równocześnie postępowań administracyjnych przypadających na pracownika (ok. 2 tys.) oraz 8h dzień pracy, warunki pracy nie dawały pracownikowi fizycznej możliwości sporządzenia w każdej sprawie pisma dla strony z informacją o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu.

(akta kontroli tom VI str. 448-619)

7. Stwierdzono przypadki udostępnienia nierzetelnych informacji dla klientów Urzędu. Dotyczyło to w szczególności – na stronie internetowej Urzędu²³⁸:

a) w zakresie spraw paszportowych: [1] nieaktualnych informacji dotyczących danych na temat obsługi²³⁹, [2] rezerwacji²⁴⁰, [3] ilości trenowych punktów paszportowych²⁴¹, [4] godzin obsługi klienta zarówno w TPP, Urzędzie jak i w delegaturach,

b) w zakresie spraw cudzoziemców: [1] nieaktywnego linku dotyczącego rezerwacji wizyty obywateli państw trzecich w sprawach ubiegania się o zalegalizowanie pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, [2] braku możliwości dokonania rezerwacji wizyty w języku innym, niż język polski, mimo że system posiadał opcję wyboru wersji językowej (angielski, rosyjski i ukraiński). Zdaniem NIK rzetelność informacji udostępnianych klientom w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców na stronach internetowych ma istotny wpływ na jakość usług świadczonych w tym zakresie przez Urząd. Dodatkowo brak możliwości dokonania rezerwacji w innym języku, niż język polski, ograniczał cudzoziemcom dostęp do możliwości złożenia wniosku pobytowego lub uzyskania informacji w sprawie (wymagana rezerwacja terminu).

Dyrektor WSOiC jak i Z-ca Dyrektora WSOiC przedłożyli informacje na temat dokonanych, w trakcie kontroli NIK, aktualizacji na stronie DUW. Z wyszczególnionych powyżej nieprawidłowości nie usunięto dotychczas możliwość dokonania przez cudzoziemców wizyty w języku innym, niż język polski.

(akta kontroli tom VI str. 319-363)

8. W badanej próbie spraw dotyczących wniosków o wydanie paszportu, w 16 przypadkach, stwierdzono nieuzasadnione przekroczenie ustawowych terminów, przekraczających 30 dni kalendarzowych, na prowadzenie postępowań (od daty złożenia wniosku do daty wydania dokumentu paszportowego²⁴²), wynoszących od 100 do 389 dni.

Z-ca Dyrektora Wydziału wyjaśnił m.in., że z uwagi na dużą liczbę paszportów podczas przyjmowania dokumentów paszportowych dokument wypocztowany nie został odznaczony w RDP jako „gotowy do odbioru”. Wskazała również, że dokument został odznaczony w RDP jako „gotowy do odbioru” po zauważeniu ww. niedopatrzania.

(akta kontroli tom VI str. 211-212, 366-447, tom VII str. 629-631)

²³⁸ Tj. na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/dolnoslaski-uw> (dostęp: 29 stycznia 2025 r.) oraz <https://wizyta.duw.pl> (dostęp 12 maja 2025 r.).

²³⁹ Nie podano nr telefonów w zakresie rezerwacji we wszystkich TPP. Podawano błędną informację w zakresie obsługi paszportowej w soboty w TPP w Magnolii we Wrocławiu oraz w zlikwidowanym TPP w Bogatyni. Nie podano/błędnie podano informacje o godzinach obsługi klienta w delegaturach Urzędu oraz TPP.

²⁴⁰ Nie podano linków do rezerwacji w poszczególnych TPP, tj. Bolesławcu, Środzie Śląskiej, Strzelinie, Miliczu i Zgorzelcu.

²⁴¹ Nie podano wszystkich TPP w których można złożyć wniosek o paszport bądź odebrać paszport (Bolesławiec, Strzelin, Środa Śląska, Milicz, Zgorzelec).

²⁴² Status (log): przyjęty na stan i gotowy do wydania obywatelowi.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację wybranych zadań związanych z obsługą cudzoziemców. Ocenę tę uzasadniają charakter, waga i skala stwierdzonych nieprawidłowości. Ocenę tę nie zmienia, co do zasady, prawidłowa realizacja zadań w zakresie obsługi paszportowej.

Kontrolerzy NIK w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK powiadomili Wojewodę o okolicznościach, wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo powstania znacznej szkody w mieniu publicznym w związku z wydanymi, w latach 2022-2024, przez WSA wyrokami w sprawach cudzoziemców, gdzie wniesiono skargi na przewlekłe postępowanie lub beczynność Wojewody oraz w związku z wyrokami sądów powszechnych wydanymi w sprawach z powództwa cywilnego z tytułu odpowiedzialności za szkodę na skutek zaniechania obowiązku wydania decyzji w sprawach cudzoziemców. W wyniku powyższego Urząd poniósł koszty w łącznej wysokości 12 231,6 tys. zł.

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 uwagi i wnioski:

- Uwagi NIK zwraca uwagę, że charakter, skala i waga stwierdzonych nieprawidłowości wskazują na potrzebę:
1. Pilnego i zasadniczego wzmocnienia kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i 2 u.f.p., przez Wojewodę Dolnośląskiego i podległe mu kierownictwo WSOiC, dla zapewnienia realizacji celów i zadań DUW w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
 2. Uwzględnienia spraw związanych z obsługą cudzoziemców i załatwianiem spraw paszportowych w analizie ryzyka do planu audytu wewnętrznego jednostki, o której mowa w art. 283 ust. 3 u.f.p., celem objęcia tych zagadnień audytem wewnętrznym.
- Wnioski
1. Dostosowanie regulaminu organizacyjnego DUW do wszystkich aktualnie realizowanych przez WSOiC zadań.
 2. Podjęcie działań zmierzających do usankcjonowania faktycznego przyjmowania przesyłek kierowanych do WSOiC, poprzez przyjęcie stosownych regulacji wewnętrznych.
 3. Zapewnienie przechowywania dokumentacji związanej z obsługą cudzoziemców i spraw paszportowych we właściwych warunkach, gwarantujących zabezpieczenie tej dokumentacji przed zniszczeniem, uszkodzeniem, utratą oraz dostępem osób nieuprawnionych.
 4. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających udzielanie pracownikom urlopów wypoczynkowych w naturze w okresie wypowiedzenia.
 5. Poinformowanie NIK o wynikach weryfikacji niekaralności pracowników Wydziału.
 6. Przeprowadzenie dla pracowników WSOiC szkoleń w zakresie zagadnień antykorupcyjnych i etyki zawodowej.

7. Podjęcie działań w celu dostosowania regulacji wewnętrznych do takiego kształtu, aby w razie nieobsadzenia stanowiska kierowniczego funkcjonowały właściwie umocowanie zastępstwa.
8. Zweryfikowanie zasadności wypłacenia pracownikom BDG dodatków zadaniowych lub specjalnych oraz poinformowanie NIK o wyniku tych działań.
9. Zapewnienie bieżącej rejestracji skarg w CRSiW.
10. Zapewnienie terminowego załatwiania skarg.
11. Zapewnienie zawiadamiania o niezakończonym skarg w terminie.
12. Zapewnienie wyciągania odpowiedzialności wobec osób nieterminowo załatwiających skargi, w wypadku wystąpienia podstaw do podjęcia takich działań.
13. Zapewnienie rozpoznawania pism wpływających do Urzędu zgodnie z ich treścią i charakterem.
14. Zapewnienie kompletnego i właściwego udzielania odpowiedzi na skargi oraz należytego dokumentowania tych odpowiedzi.
15. Wprowadzenie procedur lub polityki antykorupcyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów zapewniających wyeliminowanie możliwości występowania konfliktów interesów.
16. Zapewnienie stronom możliwości składania wniosków w każdym czasie, w godzinach urzędowania, na równych zasadach i bez dodatkowych formalności.
17. Zapewnienie bieżącego i kompletnego prowadzenia metryki spraw.
18. Podjęcie działań zmierzających do terminowego załatwiania spraw dotyczących cudzoziemców, w tym poprzez wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością wykonywanych zadań przez pracowników Wydziału.
19. Zapewnienie zawiadamiania o niezakończonym spraw w terminie.
20. Zapewnienie rzetelnego informowania stron o terminie załatwienia sprawy.
21. Zapewnienie rzetelnego opisywania przebiegu rozmowy z wnioskodawcą w notatce służbowej.
22. Zapewnienie stronom możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji.
23. Zapewnienie bieżącej rejestracji ponagieł w systemie.
24. Zapewnienie terminowego przekazywania ponagieł do rozpatrzenia właściwemu organowi.
25. Zapewnienie by ponagieł nie pozostawiano bez rozpoznania w sytuacji braku podstaw do takiego postępowania.
26. Zapewnienie wyciągania odpowiedzialności wobec osób nieterminowo załatwiających sprawy, w wypadku wystąpienia podstaw do podjęcia takich działań.
27. Zapewnienie udzielania stronom rzetelnych informacji o stanie sprawy.
28. Zapewnienie bieżącego i sprawnego prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców, należytego monitoringu procesów oraz właściwej organizacji pracy i obsługi prawnej, w tym przed sądami administracyjnymi i powszechnymi, w sprawach cudzoziemców, gwarantujących nie ponoszenie przez Urząd kosztów związanych z nienależytym prowadzeniem postępowań administracyjnych.

29. Zapewnienie realizowania zobowiązań wynikających z wyroków sądowych bez zbędnej zwłoki.
30. Podjęcie działań zmierzających do rzetelnego informowania klientów DUW w zakresie obsługi cudzoziemców.
31. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania, z Zarządzenia Nr 37 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie zasad naboru na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej oraz zatrudnienia w DUW we Wrocławiu, zapisów § 21 ust. 3 ograniczającego prawo obywateli do dostępu na jednakowych zasadach do pracy w DUW.
32. Przekazanie niniejszego wystąpienia pokontrolnego kierującemu zespołem audytu wewnętrznego w DUW, celem wykorzystania przy realizowaniu zadań związanych z prowadzeniem audytu wewnętrznego w jednostce.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag 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 wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 16 czerwca 2025 r.

Kontrolerzy

Marlena Przybylak

Główny specjalista kontroli
państwowej

podpisano elektronicznie

Agnieszka Potyrała

Starszy inspektor kontroli
państwowej

podpisano elektronicznie

Karolina Pawlun

Inspektor kontroli państwowej

podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

podpisano elektronicznie