



LWR.430.001.2019

Nr ewid. 24/2019/P/18/105/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ DO OBSŁUGI
CUDZOZIEMCÓW**

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców

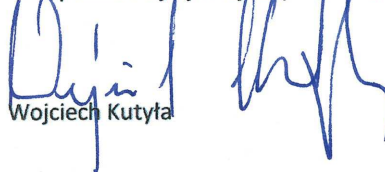
Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu



Radosław Kujawiński

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 19.06.2019r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. <u>Wprowadzenie</u>.....	5
2. <u>Ocena ogólna</u>	7
3. <u>Synteza</u>	9
4. <u>Wnioski</u>.....	18
5. <u>Ważniejsze wyniki kontroli</u>	20
5.1. <u>DZIAŁANIA MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI DOTYCZĄCE SPRAW ZWIĄZANYCH Z CUDZOZIEMCAMI ORAZ NADZÓR NAD ORGANAMI REALIZUJĄCYMI ZADANIA W TYM ZAKRESIE</u>	20
5.2. <u>PLANOWANIE WIELKOŚCI NAPŁYWU CUDZOZIEMCÓW Z PUNKTU WIDZENIA POTRZEB POLSKIEJ GOSPODARKI</u>	25
5.3. <u>ADEKWATNOŚĆ ORGANIZACJI, POZIOMU ZASOBÓW I POLITYKI INFORMACYJNEJ URZĘDÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ORAZ ICH WSPÓŁPRACY Z INNYMI INSTYTUCJAMI W ZAKRESIE OBSŁUGI CUDZOZIEMCÓW RAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z OBSŁUGĄ CUDZOZIEMCÓW</u>	28
5.4. <u>WPŁYW OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWA ORAZ PROCEDUR WEWNĘTRZNYCH NA OBSŁUGĘ CUDZOZIEMCÓW, ORAZ NA POZIOM ZADOWOLENIA CUDZOZIEMCÓW I POLSKICH PRZEDSIĘBIORCÓW Z TEJ OBSŁUGI</u>	44
5.5. <u>PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z OBSŁUGĄ CUDZOZIEMCÓW</u>	41
6. <u>Załączniki</u>	66
6.1. <u>METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE</u>	66
6.2. <u>ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH</u>	81
6.3. <u>DANE DOTYCZĄCE CUDZOZIEMCÓW W POLSCE W LATACH 2014-2018</u>	92
6.4. <u>WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI</u>	95
6.5. <u>WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI</u>	96

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

KPA	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.);
Ustawa o cudzoziemcach	Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. <i>o cudzoziemcach</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, ze zm.);
Ustawa o promocji zatrudnienia	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. <i>o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.);
Cudzoziemiec	Każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego (art. 3 pkt 2 ustawy <i>o cudzoziemcach</i>), osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego (art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy <i>o promocji zatrudnienia</i>);
Migracja	Przemieszczenie terytorialne ludności związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
UdSC lub Urząd	Urząd do Spraw Cudzoziemców;
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
RP	Rzeczypospolita Polska;
UE	Unia Europejska;
KPDZ 2015-2017	Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017;
KPDZ 2018	Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2018.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy administracja publiczna przygotowana jest, pod względem proceduralnym i technicznym, do sprawnej obsługi cudzoziemców, a także czy prawidłowo realizuje zadania w tym zakresie oraz czy rzetelnie planuje pod tym kątem potrzeby rynku pracy z punktu widzenia polskiej gospodarki?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organizacja, poziom zasobów i polityka informacyjna urzędów administracji publicznej oraz ich współpraca z innymi instytucjami były adekwatne do realizowanych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców?
2. Czy obowiązujące przepisy prawa oraz wdrożone procedury wewnętrzne sprzyjały efektywnej obsłudze cudzoziemców, a także czy cudzoziemcy oraz polscy przedsiębiorcy byli zadowoleni z poziomu obsługi?
3. Czy zadania związane z obsługą cudzoziemców realizowane były prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującym prawem i terminowo?
4. Czy i w jaki sposób planowano wielkość napływu cudzoziemców z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki?
5. Czy działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczące spraw związanych z cudzoziemcami oraz nadzór nad organami realizującymi zadania w tym zakresie był rzetelny i wystarczający?

Od kilku lat coraz wyraźniej zauważyć można obecność obywateli innych państw, głównie ze Wschodu, podejmujących pracę w Polsce. Ich obecność jest szczególnie wyraźna w dużych miastach i aglomeracjach, gdzie dynamicznie rozwija się rynek pracy.

Zmieniająca się od co najmniej czterech lat sytuacja międzynarodowa i zwiększone w związku z tym zainteresowanie cudzoziemców, w szczególności pochodzących z Ukrainy, legalizacją pobytu i pracy w Polsce, powodują istotne wyzwania i problemy urzędów zaangażowanych w ich obsługę. Powinny być one zatem właściwie przygotowane pod względem organizacyjnym, finansowym, kadrowym, technicznym i proceduralnym do sprawnej obsługi cudzoziemców, którzy stanowią ważną grupę ich klientów.

Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że ogólna ocena przygotowania polskich urzędów nie wypada najlepiej¹. Podkreśla się w nich brak planu działań integracyjnych, którego jednym z elementów jest przygotowanie urzędników i urzędów do obsługi cudzoziemców oraz dostosowanie polskich przepisów do sytuacji, jakie niesie za sobą zwiększająca się liczba cudzoziemców mieszkających w Polsce. Istotny staje się w tym kontekście postulat lepszego przygotowania urzędników do pracy z cudzoziemcami – od strony językowej, merytorycznej oraz kulturowej. Wyniki badań wskazują również na brak właściwej i rzetelnej informacji dla cudzoziemców, realizowanej przez władze publiczne i poszczególne urzędy. Zauważalnym problemem są także przepisy dotyczące cudzoziemców, w których brakuje rozwiązań specyficznych, wiążących się z migracją i doświadczeniami cudzoziemców. Ponadto, niektórych kwestii przepisy w ogóle nie regulują, w takim przypadku decyduje więc swoboda urzędników. Podnoszone kwestie zbyt małej liczby urzędników i nadal niewystarczających środków finansowych na sprawy związane z obsługą cudzoziemców, mają decydujący wpływ na wydłużanie się prowadzonych postępowań administracyjnych wobec cudzoziemców. Zwraca się także uwagę na sporadyczność podejmowanych na rzecz cudzoziemców działań informacyjnych, edukacyjnych i szkoleniowych.

Jednym z ważniejszych wyzwań dla rozwoju Polski są obecnie niekorzystne trendy demograficzne. Z prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że do 2035 r. należy spodziewać się depopulacji Polski o ponad 2 mln osób w porównaniu do 2007 r., przy czym znaczące zmiany rozpoczęły się już po 2015 r.². Niski przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa, a także znaczna liczba Polaków przebywających za granicą skutkują coraz większymi niedoborami na rynku pracy. Ekspert Organizacji Narodów Zjednoczonych wymieniają Polskę wśród krajów, których populacja będzie kurczyć się najszybciej, a społeczeństwo będzie jednym z prędkiej się starzejących. Specjaliści rynku pracy wskazują, że w 2030 r. pracodawcy będą mieli problemy z obsadzeniem co piątego stanowiska pracy. Na 20 milionów potrzebnych pracowników pracować będzie ok. 16 mln osób. Brakować będzie nie tylko pracowników wysoko wykwalifikowanych, lecz również tych o kwalifikacjach podstawowych. Do 2050 r., aby utrzymać obecny poziom zatrudnienia w polskiej gospodarce, musiałyby w niej pracować ok. 8% cudzoziemców³. Zatem napływ cudzoziemców do Polski będzie miał coraz większe znaczenie.

¹ Zob. np.: W. Klaus (red.), *Sąsiedzi czy intruzi? O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2010; *Jakość i sposób obsługi migrantów i migrantek w urzędach*, Ekspert-infomigrator, Warszawa 2016.

² *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009; *Mały rocznik statystyczny Polski 2013*, Warszawa 2013.

³ Zob. A. Dragan, *„Polska jako kraj migracji”*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2016, str. 4.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Urząd do Spraw Cudzoziemców, osiem urzędów wojewódzkich i osiem urzędów pracy

Jednostki objęte badaniami kwestionariuszowym

Urząd do Spraw Cudzoziemców, Osiem urzędów wojewódzkich, Osiem urzędów pracy

Okres objęty kontrolą

2014 (maj) - 2018

Właściwie zaprogramowana polityka publiczna na poziomie krajowym, jak też samorządowym, wymaga diagnozy zjawiska związanego z migracją w kontekście potrzeb polskiej gospodarki. Napływ cudzoziemców nie jest zjawiskiem dotychczas mocno zakorzenionym i pod wpływem zmiany uwarunkowań, zarówno zewnętrznych, jak i krajowych, może dojść do jego wyhamowania, a co za tym idzie powrotu lub zmiany miejsca pobytu części przybyłych.

Jak pokazują badania i opracowania Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD⁴), Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ⁵) i Międzynarodowej Organizacji Pracy⁶, migracje międzynarodowe stanowią źródło pozytywnych zjawisk ekonomicznych i społecznych zarówno dla państw przyjmujących, jak również wysyłających migrantów. Szczególnie pozytywny wpływ dotyczy uzupełniania niedoborów na rynkach pracy. Warunkiem jest jednak kontrolowany przepływ osób i sprawna kontrola administracyjna tego procesu. Polska powinna zatem zadbać o to, by napływ cudzoziemców był zgodny z jej priorytetami rozwojowymi. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) wskazuje na konieczność opracowania nowej polityki migracyjnej kraju.

Wyzwania i potrzeby polskiej gospodarki znalazły odzwierciedlenie w przyjętym w 2018 r. przez Radę Ministrów dokumencie pn. „*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*”. Przewiduje on m.in., że nowa polityka migracyjna Polski musi: [1] być dostosowana do priorytetów rynku pracy; [2] koncentrować się na uzupełnianiu zasobów pracy osobami spoza Polski w branżach i zawodach, w których występują luki kompetencyjne (z uwzględnieniem ochrony krajowego rynku pracy); [3] odpowiadać na potrzeby cudzoziemców i obywateli polskich mieszkających za granicą, w tym repatriantów, tak by zachęcić ich do powrotu do kraju oraz zakładania lub przenoszenia tu działalności gospodarczej. Przyjęty przez Radę Ministrów dokument ma charakter kierunkowy, a szczegółowe rozwiązania wynikające z priorytetów społeczno-gospodarczych mają zostać wskazane w kompleksowym planie działań.

Próba oszacowania liczby cudzoziemców przebywających w Polsce nie jest zadaniem łatwym, gdyż instytucje opracowujące takie dane, m.in. Główny Urząd Statystyczny i UdSC, w odmienny sposób je gromadzą i przedstawiają. Ponadto znaczna część migracji do Polski ma charakter cyrkulacyjny, a także występuje migracja nielegalna, która sama w sobie jest bardzo trudna do zmierzenia. Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. 372,2 tys. cudzoziemców posiadało ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu na terytorium RP.

W latach 2014-2018 cudzoziemcy złożyli łącznie 731,8 tys. wniosków o legalizację ich pobytu w Polsce, w tym 649,1 tys. wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy, 68,9 tys. wniosków o zezwolenie na pobyt stały oraz 13,8 tys. wniosków o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Decyzję rozstrzygającą wydano w 560,7 tys. przypadkach, przy czym 473,9 tys. cudzoziemców otrzymało decyzję pozytywną (84,5%).

W latach 2014-2018 do urzędów wojewódzkich w całej Polsce wpłynęło łącznie 910,5 tys. wniosków o zezwolenie na pracę, z czego w 2014 r. było ich 46,9 tys., a w 2018 r. już 366,9 tys. W urzędach pracy zarejestrowano łącznie 5 890,4 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, przy czym ich liczba w skali roku wzrosła z 387,4 tys. w 2014 r. do 1 582,2 tys. w 2018 r., tj. o 308%. Z uwagi na nowelizację ustawy o *promocji zatrudnienia*, w 2018 r. do urzędów pracy wpływały także wnioski o zezwolenie na pracę sezonową – w łącznej liczbie 235,3 tys., spośród których 51,6% (121,4 tys.) zostało rozpatrzonych pozytywnie.

⁴ OECD (2012), „*Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration*”, International Migration Outlook 2012, OECD Publishing, Paris.

⁵ 2009 Human Development Report of the United Nations Development Programme (UNDP).

⁶ 2008 World Migration Report.

2. OCENA OGÓLNA

**Polityka migracyjna –
w opracowaniu**

Administracja publiczna nie była w latach 2014-2018 należycie przygotowana pod względem proceduralnym i technicznym do sprawnej obsługi cudzoziemców w warunkach zwiększającego się ich napływu do Polski.

Brakowało dokumentów o strategicznym charakterze, kompleksowo określających politykę państwa w zakresie kształtowania migracji i koordynacji działań instytucji w tym zakresie, pomimo że Rada Ministrów wskazała na niezbędność ich opracowania w lutym 2017 r. Poprzednio obowiązujące – od lipca 2012 r. do października 2016 r. – dokumenty tej rangi, zostały uznane za nieadekwatne do sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Polski. Wynikało to w szczególności ze zwiększającej się od 2014 r. obecności obywateli innych państw, głównie ze Wschodu, podejmujących pracę na terytorium RP. W tych okolicznościach ocenić należy, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialny za sprawy cudzoziemców i koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, nie w pełni wykorzystał możliwość skutecznej koordynacji zadań realizowanych przez organy administracji rządowej w tym obszarze.

**Niewystarczający
nadzór Ministra Spraw
Wewnętrznych
i Administracji**

Niewystarczający był nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wojewodami, legalizującymi pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w RP. Pomimo podejmowania działań ukierunkowanych na usprawnienie obsługi cudzoziemców, polegających głównie na zwiększeniu zatrudnienia w urzędach wojewódzkich procedujących ich sprawy, nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Nadal bowiem wydłużał się średni czas trwania prowadzonych postępowań. Legalizacja pobytu czasowego cudzoziemców na terytorium RP w 2014 r. trwała średnio 64 dni, a w 2018 r. już 206 dni, przy czym ujawniono także przypadki, że decyzje były wydawane nawet po ponad trzech latach od dnia złożenia wniosku. Z kolei nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców sprawowany był w dużej mierze w sposób doraźny. Opierał się zasadniczo na przyjmowaniu sprawozdawczości tego organu, nie eliminując tym samym niewydolności jego funkcjonowania, związanej głównie z przewlekłością prowadzonych postępowań.

**MRPiPS – bieżące
planowanie napływu
cudzoziemców**

Z dużym opóźnieniem podjęto prace nad przygotowaniem polityki nadzorczej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wobec wojewodów i Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Pomimo że już w lipcu 2014 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów rekomendowała ministrom wypracowanie polityk nadzoru nad takimi jednostkami, to do maja 2019 r. dokument ten nie został opracowany.

MRPiPS nie opracowało dokumentu o charakterze długoterminowym, dotyczącego dostępu cudzoziemców do rynku pracy z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki i ochrony tego rynku. Wprowadzone dotychczas ułatwienia w tym obszarze nie stanowią gwarancji zatrzymania w przyszłości prognozowanego odpływu wykwalifikowanych cudzoziemców w wyniku otwarcia kolejnych europejskich rynków pracy dla pracowników spoza UE.

**Nieprawidłowe
wywiązywanie się
urzędów wojewódzkich,
UdSC i urzędów pracy
z obowiązków
związanych z obsługą
cudzoziemców**

W urzędach wojewódzkich oraz w UdSC nie zapewniono sprawnego i terminowego procedowania spraw związanych z obsługą cudzoziemców, a ustalone mechanizmy kontroli nie ograniczały ryzyka w tym zakresie. W dużej mierze spowodowane to było niewystarczającymi i fluktuującymi zasobami kadrowymi oraz brakiem środków finansowych na zwiększenie adekwatnego do potrzeb poziomu zatrudnienia.

Realizacja zadań z zakresu obsługi cudzoziemców w urzędach wojewódzkich i w UdSC przebiegała w sposób, który nie gwarantował

poszanowania ich praw wynikających w szczególności z przepisów regulujących postępowanie administracyjne. Z naruszeniem obowiązujących przepisów procedowanych było aż 70% spraw skontrolowanych w urzędach wojewódzkich i ponad 30% spraw w UdSC. Wskazać przy tym należy, iż z trudnościami w dostępie do legalizacji pobytu cudzoziemcy mierzyli się jeszcze przed wszczęciem procedury administracyjnej. Wynikało to w głównej mierze z ograniczeń organizacyjnych w urzędach wojewódzkich związanych z możliwościami przyjmowania wniosków składanych osobiście przez cudzoziemców. Powodowało to szereg konsekwencji mogących w skrajnych przypadkach skutkować ich nielegalnym pobytom na terytorium RP i przejściem do tzw. szarej strefy.

Narastająca liczba wniosków składanych przez cudzoziemców w sytuacji ograniczonych możliwości organizacyjno-kadrowych urzędów wojewódzkich i UdSC niesie ponadto ze sobą ryzyko nierzetelnej weryfikacji przesłanek uprawniających cudzoziemców do legalnego pobytu i pracy na terytorium RP, co jest bardzo istotne ze względów bezpieczeństwa państwa.

W urzędach pracy nie uniknięto problemów związanych z terminową realizacją zadań na początku 2018 r., spowodowanych istotnymi zmianami prawa w zakresie legalizacji pracy cudzoziemców. Ponadto z uwagi na nieprecyzyjne uregulowania prawne, ujawniono przypadki niejednolitego postępowania w związku z badaniem przesłanek do odmowy zarejestrowania oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom.

W większości skontrolowanych urzędów wojewódzkich i urzędów pracy nie określano kierunków i planów działania w zakresie obsługi cudzoziemców, nie sformalizowano zasad ich obsługi i nie stworzono odpowiedniej polityki informacyjnej. Pisemne opracowanie i wdrożenie takich procedur, postulowane w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, mogłoby sprzyjać efektywnej obsłudze cudzoziemców, a także eliminować występowanie mechanizmów o charakterze korupcyjnym w procesie wydawania zezwoleń dla cudzoziemców.

Ponadto w przypadku dwóch urzędów wojewódzkich i dwóch urzędów pracy nie zapewniono odpowiednich warunków lokalowych do obsługi cudzoziemców, co nie sprzyjało sprawnej ich obsłudze, a także nie gwarantowało poufności załatwianych spraw interesantów.

Współpraca urzędów administracji publicznej z innymi instytucjami była adekwatna do realizowanych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców. W urzędach wojewódzkich i urzędach pracy wiązała się ona przede wszystkim z realizacją obowiązków nałożonych przepisami prawa. Sporadycznie natomiast urzędy wojewódzkie i urzędy pracy współpracowały z organizacjami pracodawców i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się w swojej działalności problematyką migracyjną.

3. SYNTEZA

Brak aktualnego, kompleksowego dokumentu kształtującego politykę migracyjną

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ograniczył możliwość skutecznej koordynacji zadań realizowanych przez organy administracji rządowej w obszarze polityki migracyjnej. Działając opieszale nie opracował nowego dokumentu o charakterze strategicznym⁷, który – jak sam Minister wskazał – określałby zakres koordynacji i spójności działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa oraz wskazywał kierunki kształtowania tej polityki. Tymczasem już w dniu 18 października 2016 r. Rada Ministrów uznała poprzednie dokumenty o takim charakterze za nieobowiązujące. O stworzenie takiego dokumentu NIK wnioskowała w maju 2018 r. po przeprowadzonej w MSWiA kontroli P/16/036 – „*Polityka imigracyjna państwa*”. Podjęto wprawdzie działania zmierzające do jego opracowania, jednak nie zakończyły się one powodzeniem, ponieważ nie uzgodnił go Zespół do Spraw Migracji. W tych warunkach rolą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – jako kierującego tym Zespołem – było doprowadzenie do przygotowania dokumentu w takim kształcie, który uzyskałby stosowną aprobatę. Ponadto już w lutym 2017 r., w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów „*Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*”, wskazano na niezbędność opracowania dokumentu określającego nową politykę migracyjną Polski. Wskazać przy tym należy, iż od grudnia 2016 r. funkcjonuje także powołany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespół do spraw przygotowania dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*”. Niezwłoczne uregulowanie w sposób całościowy problematyki polityki migracyjnej państwa pozostaje istotne, z uwagi na coraz większe potrzeby rynku pracy oraz wydarzenia na arenie międzynarodowej, związane przede wszystkim z napływem migrantów do Europy i brakiem jednolitego stanowiska państw członkowskich UE w sprawie migracji [str. 20-21].

Nieefektywny podział kompetencji w zakresie kształtowania polityki migracyjnej

Wypracowaniem aktualnej polityki migracyjnej państwa zajmowało się jednocześnie kilka zespołów zadaniowych, co jednak nie przełożyło się na ostateczne jej powstanie (w tym w formie ostatecznego dokumentu strategicznego i praktycznych rozwiązań). W strukturach administracji centralnej funkcjonowały trzy zespoły, których obszar właściwości obejmował politykę migracyjną. Dotyczyło to w MSWiA międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji i wewnątrzresortowego Zespołu do spraw przygotowania dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*”, a w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju Zespołu roboczego ds. społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej. Taki podział kompetencji, w tym pomiędzy dwóch ministrów, jest działaniem nieefektywnym, gdyż powiązanie polityki migracyjnej z kwestiami społeczno-gospodarczymi powinno odbywać się w oparciu o funkcjonujący porządek prawny, w którym to **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** jest ustawowo odpowiedzialny za sprawy cudzoziemców i koordynację polityki migracyjnej. Prace prowadzone równolegle w obu resortach nie zostały sfinalizowane i krzyżowały się, co może skutkować sporami, trudnościami w skoordynowaniu działań oraz dublowaniem kompetencji, na co zwracało uwagę m.in. Rządowe Centrum Legislacji [str. 21-22].

Niewystarczający nadzór nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami

Nadzór **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami był niewystarczający, bowiem m.in. nie ograniczył przypadków nieterminowości wydawanych rozstrzygnięć (co ujawniały np. kontrole resortowe). Wprawdzie Minister podejmował działania mające na celu wprowadzenie zmian ukierunkowanych na usprawnienie obsługi cudzoziemców, polegających głównie na zwiększeniu zatrudnienia, jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Nadal wydłużał się średni czas trwania prowadzonych postępowań dotyczących legalizacji pobytu, który w okresie objętym kontrolą wydłużył się ponad

⁷ „*Polityka migracyjna Polski*”.

trzykrotnie, z 64 dni do 206 dni. W tym kontekście ważne jest zapewnienie skutecznych mechanizmów i rozwiązań, a także sprawności funkcjonowania administracji publicznej, umożliwiających cudzoziemcom korzystanie z ich praw gwarantowanych w ustawie *o cudzoziemcach* i KPA. Właściwie sprawowany nadzór powinien zapewniać przestrzeganie prawa przez nadzorowane organy. W przypadku wojewodów i prowadzonych przez nich postępowań administracyjnych, były one prowadzone niezgodnie z obowiązującym prawem, przez co cele nadzoru nie zostały osiągnięte. Pomimo trwających od 2017 r. w MSWiA prac nad przygotowaniem polityki nadzorczej Ministra wobec podległych organów, nie wypracowano dotąd właściwego dokumentu. Należy zaznaczyć, że już w lipcu 2014 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów rekomendowała ministrom wypracowanie polityki nadzoru, która powinna służyć nie tylko zabezpieczeniu przed naruszeniem prawa, ale także wspomagać optymalne wykonywanie zadań publicznych przez podmioty nadzorowane [str. 22-23].

Nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców oparty na sprawozdawczości

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wypracował sformalizowanej polityki nadzoru nad Szefem UdSC. Trwające w MSWiA prace nad stosownym dokumentem pn. „*Polityka nadzoru nad UdSC*” nie zostały zakończone w styczniu 2019 r., chociaż ich finalizację przewidziano w IV kwartale 2018 r. Dopuszczono zatem do sytuacji dalszego sprawowania nadzoru nad Szefem tego Urzędu w sposób nieusystematyzowany i doraźny, oparty zasadniczo na sprawozdawczości tego organu [str. 23].

Nierzetelny monitoring MSWiA w zakresie wykonywania przez Straż Graniczną decyzji dotyczących opuszczenia przez cudzoziemców terytorium RP

W **MSWiA** nierzetelnie monitorowano proces wykonywania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu. W pięciu na sześć poddanych kontroli spraw, nie dysponowano informacjami Straży Granicznej potwierdzającymi ich wykonanie, tj. o fakcie opuszczenia przez cudzoziemców terytorium RP. Z uwagi na charakter podejmowanych rozstrzygnięć, a także obowiązki Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (w tym w obliczu zagrożeń w postaci szpiegostwa lub działalności terrorystycznej), winien on posiadać aktualną wiedzę w tym zakresie. Dotychczasowa praktyka w tym względzie nie może być uznana za efektywną i skuteczną, gdyż nie eliminuje potencjalnych ryzyk dotyczących terminowości i rzetelności uzyskiwanych informacji o szczególnym znaczeniu dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego [str. 23-24].

Nieprawidłowe rozpatrywanie skarg i wniosków związanych z problematyką cudzoziemców

Do **MSWiA** w okresie od maja 2014 r. do grudnia 2018 r. wpłynęło łącznie 113 skarg i wniosków dotyczących spraw cudzoziemców i koordynacji działań związanych z polityką migracyjną. W siedmiu na 14 zbadanych spraw, skargi na działalność wojewodów, dotyczące ich funkcjonowania w sprawach dotyczących cudzoziemców, a wykraczające poza sprawy indywidualne, nie zostały rozpatrzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zgodnie z jego właściwością [str. 24-25].

Brak wystarczających rozwiązań w zakresie zatrzymywania cudzoziemców na polskim rynku pracy

Pomimo że niektóre funkcjonujące i przygotowywane rozwiązania w zakresie dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy sprzyjają ich związaniu z tym rynkiem, to działania **MRPiPS** nie koncentrowały się na długoterminowym wykorzystaniu takich możliwości. Tymczasem takie działania postulowane były w KPDZ 2018 i w „*Priorytetach społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej*”. Wprowadzone dotychczas ułatwienia nie stanowią gwarancji zatrzymania odpływu wykwalifikowanej siły roboczej cudzoziemców w przyszłości, np. w wyniku prognozowanego otwarcia kolejnych europejskich rynków pracy dla pracowników spoza UE. Konieczne staje się zatem wypracowanie mechanizmów zachęcania cudzoziemców, którzy posiadają ustabilizowaną sytuację zawodową w Polsce do trwałego osiedlenia się w kraju i docelowo wspieranie ich w uzyskiwaniu statusu, umożliwiającego bezterminowe pozostawanie w Polsce [str. 25-26].

Nierzetelność dokumentów strategicznych opracowywanych w MRPiPS

MRPiPS podejmowało działania w celu realizacji zadań dotyczących polityki migracyjnej, odpowiadającej potrzebom rynku pracy ujętym w KPDZ 2015-2017 i KPDZ 2018. Dokumenty te opracowane zostały jednak nierzetelnie, gdyż nie określały ilościowych wskaźników realizacji ujętych w nich zadań, w tym ich wartości docelowych. Utrudniało to ocenę ich realizacji i skuteczności, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich. Ponadto, pochodzące z czerwca 2014 r. opracowanie pn. „Ocena ryzyka oraz sektory działalności o szczególnym natężeniu powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu w Polsce”, budziło wątpliwości odnośnie jego faktycznego uzgodnienia i terminu wprowadzenia do stosowania. Zaniechano również aktualizacji tego dokumentu, opartego na danych z 2012 r. i lat wcześniejszych, tj. z okresu, w którym rynek pracy wykazywał radykalnie inne problemy i wyzwania niż obecne [str. 26].

Brak analiz w zakresie przyszłych zobowiązań ZUS wobec cudzoziemców

Wprowadzono rozwiązania prawne mające na celu zachęcenie do zgłaszania cudzoziemców do ubezpieczenia emerytalno-rentowego, jednak z uwagi na krótki czas ich obowiązywania nie przeprowadzono w **MRPiPS** analizy ich dotychczasowej skuteczności i trwałości. Natomiast opóźnienia w wydawaniu zezwoleń na pracę mogą doprowadzić do zwiększenia liczby cudzoziemców pracujących w tzw. szarej strefie i jednoczesnego zmniejszenia wpływów z podatków do budżetu państwa. MRPiPS nie analizowało i nie projektowało przyszłych zobowiązań ZUS wobec ubezpieczonych cudzoziemców, pomimo takich możliwości. Brak takich analiz i projektowania zobowiązań może w przyszłości utrudnić prowadzenie polityki migracyjnej państwa [str. 26-27].

Nieterminowe załatwianie wniosków dotyczących napływu i zatrudniania cudzoziemców

Do **MRPiPS** złożono łącznie 31 wniosków (postulatów) organizacji i stowarzyszeń w związku z napływem do Polski i zatrudnianiem cudzoziemców. Dotyczyły one przede wszystkim kwestii dodatkowych regulacji na rynku pracy i zmiany przepisów prawa. W większości skontrolowanych przypadków nie dotrzymano terminu załatwienia sprawy, jak również nie zawiadomiono wnioskodawców o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia [str. 27].

Właściwe przygotowanie kadrowe MSWiA i MRPiPS w zakresie dotyczącym cudzoziemców

Poziom zatrudnienia pracowników **MSWiA** i **MRPiPS** bezpośrednio zajmujących się sprawami dotyczącymi cudzoziemców był adekwatny do realizowanych zadań. W badanym okresie w MSWiA oscylował między 28 a 34,5 etatów, a w MRPiPS między 16 a 20 etatów. Pracownicy byli merytorycznie przygotowani do wykonywania obowiązków z tego zakresu. W MSWiA, w przypadku dwóch pracowników, pomimo ustawowego obowiązku, nie stworzono indywidualnego programu rozwoju zawodowego, a w MRPiPS stwierdzono pojedynczy przypadek niecelowego obniżenia, w trakcie zatrudnienia, wymagań w zakresie kompetencji językowych, dotyczących stanowiska naczelnika wydziału. Nieprawidłowości te nie miały znaczącego wpływu na działalność ministerstw w zakresie obsługi spraw związanych z cudzoziemcami [str. 25, 27-28].

Struktury organizacyjne kontrolowanych urzędów nie zapewniały w szczególności terminowego procedowania spraw

Struktury organizacyjne **urzędów wojewódzkich** oraz organizacja pracy wydziałów do spraw cudzoziemców, jakkolwiek pozwalały na realizację zadań przez wojewodów w zakresie obsługi cudzoziemców, to jednak nie gwarantowały sprawnego i terminowego procedowania spraw [str. 28].

Z kolei struktury organizacyjne oraz organizacja pracy komórek organizacyjnych do spraw obsługi cudzoziemców i ich pracodawców w **urzędach pracy** umożliwiały realizację zadań w tym zakresie, jednakże w pięciu urzędach nie uniknięto przejściowych problemów z terminowym wykonywaniem zadań na początku 2018 r., czego przyczyną było wprowadzenie nowych obowiązków w zakresie obsługi cudzoziemców. Ponadto, w trzech urzędach, stwierdzono niepełne lub niewłaściwe zapisy w regulacjach wewnętrznych związanych z organizacją pracy [str. 37].

Struktura organizacyjna **UdSC** pozwalała na realizację zadań Szefa tego Urzędu, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach cudzoziemców. Nie zapewniała jednak terminowego procedowania takich spraw pomimo podejmowania licznych działań organizacyjnych wspierających

najbardziej obciążone komórki tego Urzędu. Od dnia 30 listopada 2018 r. do dnia 14 stycznia 2019 r. bez uregulowań wewnętrznych pozostawały komórki organizacyjne realizujące główne zadania Urzędu, gdyż regulacje te nie zostały zatwierdzone [str. 41].

Niewystarczające zasoby kadrowe do obsługi cudzoziemców

Zasoby kadrowe **urzędów wojewódzkich** do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców nie były wystarczające, co utrudniało sprawną i terminową realizację tych zadań. Liczba zatrudnionych w tym okresie wzrosła wprawdzie niemal dwukrotnie z 438 osób do 875, niemniej nastąpił niemal siedmiokrotny wzrost liczby wniosków o legalizację pracy (z 40,2 tys. do 278,0 tys.) i ponad trzykrotny wzrost liczby wniosków o legalizację pobytu (z 55,7 tys. do 180,7 tys.). I tak w kontrolowanym okresie obciążenie pracowników liczbą spraw przypadających do załatwienia systematycznie wzrastało i wynosiło od 65 do 781 spraw na koniec 2014 r. oraz od 125 do 942 na koniec III kwartału 2018 r. Takie obciążenie zadaniami w powiązaniu z dużą rotacją kadr (sięgającą nawet 80%), skutkowało nieterminową i nierzetelną realizacją obowiązków. We wszystkich urzędach wskazywano na dalszą potrzebę dodatkowego zatrudnienia pracowników. Wzmocnienie kadrowe urzędów pozostaje jedną z istotnych kwestii, która wpływa na sprawność procedowania postępowań dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium RP [str. 28-30].

Zasoby kadrowe **urzędów pracy** do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających były na ogół wystarczające. Zatrudnienie w badanym okresie wzrosło ze 115 osób do 185 osób, przy ponad siedmiokrotnym wzroście liczby spraw związanych z rejestracją oświadczeń w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców. Pomimo wprowadzanych zmian organizacyjnych i zwiększenia liczby etatów, w związku z nowelizacją ustawy o *promocji zatrudnienia*, dopuszczono okresowo, na początku 2018 r., do opóźnień związanych z bieżącym wpisywaniem oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi do rejestru oświadczeń [str. 37-38].

Natomiast zasoby kadrowe **UdSC** były nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw, gdyż odnotowywano znaczny odpływ pracowników tego Urzędu. W badanym okresie plan zatrudnienia ulegał niewielkim zmianom i oscylował pomiędzy 406 a 432 etatami, natomiast uszczuplenia w zasobach kadrowych, w odniesieniu do planu, wynosiły od 12,3% do 20,6%. Średnia liczba spraw przypadających na jednego pracownika merytorycznego corocznie przy tym wzrastała i przekraczała możliwości ich obsługi. Reakcją na to było zawieranie dużej liczby umów cywilnoprawnych (nie z pracownikami Urzędu), dotyczących zadań przewidzianych w regulaminie organizacyjnym Urzędu [str. 41-42].

Nieadekwatne środki finansowe na realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców w urzędach wojewódzkich i UdSC

Przyznawane **urzędom wojewódzkim** środki finansowe były niewystarczające dla wzmocnienia kadrowego wydziałów zajmujących się obsługą cudzoziemców. W 2017 r. urzędy wojewódzkie zgłosiły zapotrzebowanie na środki finansowe w 2018 r. wysokości 18 421 tys. zł na dodatkowe 255 etatów do spraw legalizacji zatrudnienia i pobytu cudzoziemców, a uzyskały środki finansowe w wysokości 13 907 tys. zł na 218 etatów. Przyznane środki na dodatkowe etaty, przy ciągłym wzroście liczby składanych wniosków, nie przyczyniły się do skrócenia terminów załatwiania spraw cudzoziemców [str. 30-31].

Siedem **urzędów pracy** uzyskało w latach 2017-2018 dodatkowe środki finansowe na zatrudnienie osób realizujących zadania związane z obsługą cudzoziemców i pracodawców (np. Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu na trzy dodatkowe etaty w 2018 r., a Urząd Pracy m.st. Warszawy na 23 dodatkowe etaty w 2018 r.). Poziom finansowania pozwalał na realizację zadań przez urzędy pracy w zakresie obsługi cudzoziemców [str. 38].

Zasoby finansowe **UdSC** w szczególności na zatrudnienie pracowników, były nieadekwatne do potrzeb związanych z obsługą cudzoziemców. Pomimo że plan wydatków Urzędu wzrastał corocznie, w kontrolowanym okresie od 98 661,4 tys. zł do 114 166,9 tys. zł, to zwiększenia dotyczyły głównie

Zapewniono warunki lokalowe do obsługi cudzoziemców, jednak w części urzędów były one niewystarczające

wydatków na pomoc socjalną dla cudzoziemców, w tym utrzymanie ośrodków dla nich [str. 42].

We wszystkich **urzędach wojewódzkich** funkcjonowały sale obsługi klientów, niemniej w trzech urzędach warunki lokalowe były niewystarczające do sprawnej obsługi cudzoziemców. Występowały ponadto pojedyncze przypadki nieprzystosowania poczekalni do liczby oczekujących na załatwienie sprawy, braku zapewnienia poufności przy składaniu wniosków, niewłaściwego działania systemu rezerwacji wizyt, nierównego traktowania cudzoziemców, poprzez umożliwienie części z nich składania wniosków poza systemem kolejkowym i niewłaściwego zabezpieczania przyjmowanej dokumentacji [str. 31-33].

We wszystkich **urzędach pracy** funkcjonowały miejsca obsługi klientów, najczęściej zorganizowane w pomieszczeniach (pokojach) biurowych, jednak w dwóch z nich warunki lokalowe nie gwarantowały poufności załatwianych spraw, a także nie zapewniały swobodnego dostępu dla osób z niepełnosprawnościami [str. 38-39].

UdSC zapewnił funkcjonowanie strefy do obsługi cudzoziemców, jednakże nie można było dokonać rezerwacji wizyty za pośrednictwem Internetu, nie prowadzono infolinii, a punkt medyczny nie świadczył usług opieki medycznej na rzecz cudzoziemców, zgodnie z warunkami określonymi w umowie zawartej z operatorem medycznym [str. 42-43].

Nieprawidłowa realizacja zadań przez urzędy wojewódzkie w zakresie obsługi cudzoziemców

Kontrola 264 spraw dotyczących wydawania przez wojewodów zezwoleń pobytowych, zezwoleń na pracę, a także wydawania dokumentów podróży cudzoziemcom, wykazała nieprawidłowości aż w 187 z nich, procedowanych we wszystkich skontrolowanych **urzędach wojewódzkich** (70,8% zbadanych spraw). Nieprawidłowości te dotyczyły w szczególności: ustalania daty wszczęcia postępowania administracyjnego niezgodnie z art. 61 § 3 KPA (dwa urzędy i 73 sprawy), podjęcia pierwszej czynności w sprawie z opóźnieniem, skutkującym przewlekłością prowadzenia postępowania (opóźnienia sięgały do 345 dni, dwa urzędy i 10 spraw), prowadzenia postępowań z naruszeniem terminów przewidzianych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (w skrajnym przypadku decyzja została wydana po 1 259 dniach od złożenia wniosku, tj. po ponad trzech latach, wszystkie urzędy i 42 sprawy), pozostawiania organu w bezczynności, pomimo dysponowania wystarczającym materiałem dowodowym, pozwalającym na zakończenie sprawy (bezczywność trwała od dwóch miesięcy do dwóch lat i ośmiu miesięcy, dwa urzędy i 15 spraw) oraz niezawiadomiania strony o niezafatwieniu sprawy w terminie stosownie do art. 36 § 1 KPA (sześć urzędów i 35 spraw) [str. 53-56].

Średni czas prowadzenia postępowań w urzędach wojewódzkich w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP systematycznie ulegał znacznemu wydłużeniu i w 2018 r. wynosił od 116 dni (województwo lubelskie) do 328 dni (województwo dolnośląskie), choć co do zasady powinny się one zakończyć najpóźniej w terminie do 90 dni [str. 56].

Żaden ze skontrolowanych wojewodów nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Niewłaściwe ustalenie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę ujawniono w dwóch urzędach. W dwóch z ośmiu urzędów wojewódzkich stwierdzono, że rejestr zezwoleń na pobyt czasowy bądź rejestr zezwoleń na pracę nie były prowadzone rzetelnie. Pięć urzędów nieterminowo realizowało obowiązek sporządzania i przekazywania półrocznych sprawozdań o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP, a opóźnienia sięgały do 19 dni. Z uwagi na brak obowiązku prawnego, nie wszystkie urzędy wojewódzkie prowadziły rejestry złożonych zawiadomień i wniosków o ukaranie, dotyczących czynów zabronionych do właściwych organów ścigania, co utrudniało, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiało zwierytowanie tej aktywności [str. 57-58].

Niewydolność realizacji zadań w UdSC

Pomimo podejmowanych przez **Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców** działań, zmierzających do poprawy sytuacji kadrowej i wprowadzanych zmian,

nie usunięto niewydolności w funkcjonowaniu UdSC i Szefa tego Urzędu jako organu I i II instancji w sprawach dotyczących cudzoziemców. W badanym zakresie zadania związane z obsługą cudzoziemców prowadzone były w sposób przewlekły, co stwierdzono w przypadku aż 31,3% poddanych badaniu spraw. Wyznaczając nowe terminy określano je już wstępnie na okres od dwóch do ponad pięciu miesięcy, co dodatkowo wpływało na przewlekłość postępowań. Zidentyfikowano także przypadki przekroczenia terminu rozpatrzenia sprawy dotyczącej przyznania ochrony międzynarodowej rozpatrywanej w I instancji oraz rozpatrzenia ponaglenia skierowanego do organu (wezwania do usunięcia naruszenia prawa w związku z beczynnością UdSC). Analiza rozstrzygnięć wydanych przez Szefa Urzędu w I instancji w latach 2014–2018 (II połowa listopada) wykazała, że w terminie dłuższym niż 15 miesięcy (tj. dłuższym niż ustawowy) wydano od 2,4% do 9,5% rozstrzygnięć (w tym w 2017 r. – 9,4% i w 2018 r. – 9,5%). Mimo iż od 2015 r. liczba podjętych decyzji malała z roku na rok, to odsetek decyzji podejmowanych po terminie wzrastał. Przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych naruszało prawa cudzoziemców, przy czym zauważyć należy, że wynikało to w głównej mierze z trudnej sytuacji kadrowej UdSC [str. 63-64].

Szef Urzędu sprawował kontrolę nad wykonywaniem zadań przez wojewodów, przeprowadzając 11 kontroli w latach 2014-2018 w urzędach wojewódzkich. Nie prowadził jednak kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców, pomimo prawnych możliwości [str. 64].

W UdSC na ogół prawidłowo prowadzono rejestry w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego. Stwierdzono jednakże przypadki opóźnienia we wprowadzaniu, aktualizacji, zawieszeniu i usunięciu zapisów ujętych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP był niepożądany, sięgające do 97 dni [str. 64-65].

Realizacja większości zadań przez urzędy pracy nie była wolna od nieprawidłowości, choć znaczna część miała charakter formalny

W czterech na sześć **urzędów pracy**, które zarejestrowały bezrobotnych cudzoziemców, nie realizowano obowiązku informowania właściwych organów o tym fakcie (art. 33 ust. 2a ustawy *o promocji zatrudnienia*) lub czyniono to nierzetelnie, przysyłając do właściwych organów informacje z opóźnieniem sięgającym nawet 102 dni [str. 59-60].

Urzędy pracy na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z wydawaniem informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy. Tylko w trzech z nich stwierdzono nieprawidłowości związane głównie z niedochowaniem terminu na jej wydanie (opóźnienia od sześciu do 32 dni) oraz niedochowaniem wymogów, wynikających z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. *w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca*⁸. Co do zasady prawidłowo realizowano obowiązki związane z prowadzeniem postępowań w sprawie wydawania zezwoleń na pracę sezonową. W trzech urzędach pracy ujawniono nieprawidłowości o charakterze formalnym, niemające wpływu na istotę rozstrzygnięcia. Urzędy pracy prawidłowo realizowały zadania związane ze składanymi oświadczeniami podmiotów zamierzających powierzyć i powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom, ale czynności te nie były na ogół wykonywane terminowo. Ujawniono także niejednolite postępowanie urzędów, w związku z badaniem przesłanki do odmowy wpisania ww. oświadczeń, o której mowa w art. 88z ust. 6 pkt 3 ustawy *o promocji zatrudnienia* [str. 60-62].

Urzędy rzetelnie prowadziły rejestry zezwoleń na pracę sezonową, ewidencję wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemców oraz ewidencję oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Jednakże system informatyczny SYRIUSZ, za który odpowiedzialne jest MRPiPS, do dnia 17 maja

⁸ Dz. U. poz. 543. Akt ten został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r. i zastąpiony rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. *w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń* (Dz. U. poz. 2345).

2018 r., nie rejestrował daty rzeczywistego wpisania poszczególnych oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Rejestry i ewidencje w systemie informatycznym SYRIUSZ nie zawierały ponadto danych określonych w art. 90c ust. 8 pkt 5 i 7 ustawy *o promocji zatrudnienia* [str. 62].

Wszystkie urzędy pracy pobierały dochody z tytułu wpłat, o których mowa w art. 90a ust. 1a pkt 2 ustawy *o promocji zatrudnienia*, oraz odprowadzały je w prawidłowej wysokości na rachunek bankowy powiatu, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁹ [str. 62].

Zwiększała się liczba skarg w sprawach dotyczących cudzoziemców i występowały nieprawidłowości w ich rozpatrywaniu

We wszystkich skontrolowanych **urzędach wojewódzkich** odnotowano łącznie 1 141 skarg dotyczących spraw związanych z cudzoziemcami. Liczba skarg wzrastała corocznie z 63 w 2014 r. do 620 w 2018 r. (do 30 września)¹⁰. W sześciu urzędach w których wpłynęło łącznie 218 skarg, 121 z nich zostało uznanych za bezzasadne (55,5%). W dwóch na osiem urzędów stwierdzono nieprawidłowości w ich załatwianiu, polegające głównie na ich nieprawidłowej kwalifikacji, a także na nieterminowym ich załatwianiu. Z uwagi na skargi cudzoziemców, dotyczące bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez wojewodów, sądy administracyjne wydały łącznie 115 wyroków, w których zasądzono od Skarbu Państwa w sumie 211,8 tys. zł, w tym 153,5 tys. zł na rzecz cudzoziemców z tytułu stwierdzenia nieprawidłowości po stronie organu postępowania administracyjnego [str. 35-36].

Do czterech **urzędów pracy** wpłynęło 13 skarg, dotyczących spraw związanych z cudzoziemcami. W jednym z urzędów stwierdzono nieprawidłowości w ich rozpatrywaniu, natomiast w kolejnym urzędzie w związku z otrzymanymi ponagleniami, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stwierdził dopuszczenie się bezczynności [str. 40-41].

Liczba skarg wpływających do **UdSC** wzrastała corocznie w badanym okresie, tj. od 20 do 199 i wyniosła w sumie 424, w tym 106 dotyczyło organizacji, zasobów lub polityki informacyjnej. Spośród ww. 106 skarg aż 42 uznano za zasadne, tj. 39,6%. Ujawniono, że wśród 10 skontrolowanych skarg, trzy (30,0% próby) nie zostały rozpatrzone w terminie wynikającym z przepisów prawa [str. 44].

Środki informacyjno-komunikacyjne urzędów ułatwiały załatwianie spraw cudzoziemcom

Prowadzona w **urzędach wojewódzkich** komunikacja z cudzoziemcami, za pośrednictwem środków informacyjnych dostępnych w ich siedzibach i na stronach internetowych, nie była w pełni prawidłowa. Ujawniono bowiem pojedyncze przypadki braku broszur informacyjnych dla cudzoziemców na temat załatwianych przez nich spraw, brak wzorów wypełnionych dokumentów, zamieszczanie nieaktualnych i nieprzetłumaczonych na języki obce informacji na stronach internetowych, brak możliwości sprawdzenia stanu sprawy przez Internet [str. 33-34].

Urzędy pracy i UdSC sprawnie komunikowały się z cudzoziemcami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w ich siedzibach i na stronach internetowych, co ułatwiało procedowanie spraw [str. 39-40, 43].

W urzędach wojewódzkich i urzędach pracy nie zawsze określano kierunki i plany działania w zakresie obsługi cudzoziemców

W czterech **urzędach wojewódzkich** w sposób formalny określano kierunki i plany działania w zakresie obsługi cudzoziemców. Określanie celów i zadań wynika ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. W jednym z wydziałów do spraw cudzoziemców, głównie z uwagi na długotrwałe i nieterminowe załatwianie spraw, od września 2018 r., realizowany był program naprawczy [str. 44-45].

Tylko w jednym **urzędzie pracy** w sposób formalny określano kierunki i plany działania w zakresie obsługi cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających. Ponadto tylko dwa urzędy uczestniczyły w opracowywaniu i realizacji programów promocji zatrudnienia cudzoziemców oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy dla cudzoziemców [str. 47].

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

¹⁰ Wzrastała też liczba wniosków składanych przez cudzoziemców.

W większości urzędów wojewódzkich i urzędów pracy nie sformalizowano zasad obsługi cudzoziemców i polityki informacyjnej

UdSC opracował plany działania w razie dużego napływu cudzoziemców na terytorium RP [str. 49].

W żadnym z **urzędów wojewódzkich** nie opracowano w sposób formalny zasad (procedur) obsługi klienta (cudzoziemca). Tylko w trzech opracowano procedury, określające zasady prowadzenia postępowań administracyjnych, dotyczących legalizacji pobytu i pracy. W żadnym urzędzie nie przygotowano w sposób formalny polityki informacyjnej, w tym odrębnych zasad komunikowania się z klientami będącymi cudzoziemcami. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, jedną z zasad realizujących przedmiotowe standardy, winna być zasada pisemności sporządzania wszystkich zarządzeń i procedur obowiązujących w jednostce sektora finansów publicznych¹¹. We wszystkich urzędach funkcjonowały natomiast programy (polityki) zarządzania zasobami ludzkimi, były one jednak skierowane do wszystkich pracowników i nie zawierały oddzielnych zasad dla pracowników zajmujących się obsługą cudzoziemców [str. 45].

W dwóch **urzędach pracy** opracowano w sposób formalny zasady (procedury) obsługi klienta, w tym cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających. W czterech urzędach opracowano jedynie procedury określające zasady postępowania w przypadku legalizacji zatrudnienia. W dwóch urzędach przygotowano w sposób formalny politykę informacyjną ukierunkowaną na obsługę cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających. W czterech urzędach funkcjonowały procedury w zakresie zatrudniania i rozwoju pracowników, jednakże były one skierowane do wszystkich pracowników i nie zawierały oddzielnych zasad dla pracowników zajmujących się obsługą cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających [str. 47-48].

UdSC opracował procedury obsługi cudzoziemców (odnoszące się do prowadzenia postępowań administracyjnych), program zarządzania zasobami ludzkimi oraz strategię komunikacyjną, która obejmowała m.in. zagadnienia związane z polityką informacyjną w zakresie obsługi cudzoziemców [str. 49].

Mała liczba szkoleń organizowanych przez urzędy wojewódzkie i urzędy pracy dla cudzoziemców i pracodawców

W ograniczonym zakresie **urzędy wojewódzkie** i **urzędy pracy** organizowały szkolenia dla cudzoziemców i pracodawców. Zorganizowane w formie warsztatów i konferencji spotkania skierowane były w głównej mierze do pracodawców zatrudniających cudzoziemców oraz do obcokrajowców uczących się i studiujących w Polsce [str. 45-46, 48].

UdSC cyklicznie organizował i prowadził szkolenia w zakresie spraw należących do jego kompetencji, w szczególności dla pracowników urzędów wojewódzkich [str. 49-50].

Współpraca urzędów z organami i instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców wynikała przede wszystkim z realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa

Podejmowana przez **urzędy wojewódzkie** i **urzędy pracy** współpraca z innymi organami i instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców wiązała się przede wszystkim z realizacją obowiązków nałożonych przepisami prawa i nie była sformalizowana. Urzędy te sporadycznie współpracowały z organizacjami pracodawców i organizacjami pozarządowymi [str. 34-35, 40].

UdSC aktywnie współpracował z instytucjami, organizacjami, placówkami naukowo-badawczymi i organami administracji publicznej zajmującymi się problematyką migracji, zarówno w Polsce, jak i za granicą [str. 43-44].

Większość cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających była w pełni zadowolona z poziomu obsługi, choć w UdSC zadowolenie takie wykazywała mniej niż połowa ankietowanych

W kontrolowanych **urzędach wojewódzkich** 436 cudzoziemców wzięło udział w badaniach ankietowych na temat ich zadowolenia z poziomu świadczonej obsługi, w UdSC w badaniach takich wzięło udział 30 cudzoziemców. Więcej ankietowanych cudzoziemców, bowiem 74% było w pełni zadowolonych¹² z poziomu obsługi swoich spraw w urzędach wojewódzkich, natomiast w przypadku UdSC zadowolenie deklarowało tylko 43% [str. 46, 50].

W badaniach ankietowych na temat zadowolenia z poziomu obsługi, w skontrolowanych **urzędach pracy** udział wzięło 332 pracodawców,

¹¹ Standard 10 – Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

¹² Udzielili odpowiedzi "tak" na pytanie: „Czy jest Pani/Pan zadowolona/y z poziomu obsługi spraw przez urząd?”.

z których zdecydowana większość, bowiem 86%, była w pełni zadowolona z jakości obsługi swoich spraw [str. 48-49].

**Brak zdefiniowania
pojęć „legalnego
pobytu” i „nielegalnego
pobytu” w ustawie
o cudzoziemcach**

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązujące przepisy ustawy *o cudzoziemcach* nie definiują wprost pojęć „legalnego pobytu” czy „nielegalnego pobytu”, mimo że ustawa ta w wielu miejscach odwołuje się do obu tych terminów. Jej analiza skłania do stwierdzenia, że pobyt „nielegalny” to nie tylko pobyt cudzoziemca, który nie posiada odpowiedniego zezwolenia czy dokumentu, ale także pobyt cudzoziemca, który ma taki dokument, ale np. nie posiada odpowiednich środków finansowych lub został uznany za stwarzającego zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Skonkretyzowanie tych terminów winno przyczynić się przede wszystkim do ujednoczenia podejścia w tym zakresie w celu wyeliminowania naruszania praw cudzoziemców [str. 57].

4. WNIOSKI

Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

Mając na uwadze zwiększenie sprawności urzędów zaangażowanych w obsługę cudzoziemców Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne skierowanie wniosków do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz wojewodów.

W ramach koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, organizacją struktur i urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji winien:

- 1) Sfinalizować prace mające na celu opracowanie dokumentu o charakterze strategicznym, określającego zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną oraz wskazującego kierunki kształtowania tej polityki, w celu przedłożenia go Radzie Ministrów do akceptacji.
- 2) Określić i wdrożyć rozwiązania, w tym prawne i nadzorcze, mające na celu usprawnienie prowadzenia postępowań legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców na terytorium RP, a także skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii.
- 3) Przeanalizować przyczyny fluktuacji kadr, jak i wpływ warunków pracy oferowanych przez urzędy wojewódzkie, na skuteczność realizacji zadań w zakresie obsługi cudzoziemców przez wojewodów.
- 4) Przeprowadzić analizę funkcjonowania administracji zajmującej się zezwoleniami dla cudzoziemców, celem zapewnienia sprawnej realizacji zadań związanych z ich obsługą.
- 5) Kontynuować działania ukierunkowane na realne wzmocnienie kadrowe Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, zapewniające rzetelną i terminową realizację jego zadań ustawowych.
- 6) Rozważyć wprowadzenie definicji legalnego i nielegalnego pobytu do ustawy *o cudzoziemcach*.
- 7) Rzetelnie monitorować realizację decyzji zobowiązujących cudzoziemców do powrotu, o których mowa w art. 329a ustawy *o cudzoziemcach*, poprzez pozyskiwanie od Straży Granicznej – w ramach czynności nadzorczych – informacji o dacie i okolicznościach opuszczenia przez nich terytorium RP.

Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

W ramach prowadzonej polityki rynku pracy i zatrudnienia, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej winien:

- 1) Wypracować mechanizmy uzupełniania szczególnie dotkliwych niedoborów pracowników, w tym w branżach o popycie na wysokie kwalifikacje, celem dłuższego lub trwałego związania cudzoziemców z polskim rynkiem pracy.
- 2) Monitorować proces dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy, także pod kątem analizowania i projektowania przyszłych zobowiązań ZUS wobec ubezpieczonych cudzoziemców.
- 3) Określić i wdrożyć rozwiązania, w tym prawne, mające na celu usprawnienie legalizacji pracy cudzoziemców na terytorium RP i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii, w szczególności ukierunkowane na rozważenie:
 - a) wprowadzenia nowej formy zezwolenia na pracę, wydawanego na czas określony, ale u dowolnego przedsiębiorcy, z możliwością wprowadzenia ograniczeń na wykonywanie pracy w danym zawodzie lub wyłącznie na określonym obszarze (np. województwa),
 - b) wydłużenia okresu, na który rejestrowane jest oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy, celem odciążenia powiatowych urzędów pracy,
 - c) zastąpienia, w możliwym zakresie, zaświadczeń przedkładanych przez cudzoziemców ich pisemnymi oświadczeniami,

- d) elektronicznej procedur zmierzających do wyłączenia konieczności dostarczania przez pracodawców do urzędów oryginałów dokumentów.
- 4) Dostosować system informatyczny SYRIUSZ oraz wzory wniosków i oświadczeń, stanowiących załączniki do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń¹³, do wymogów art. 90c ust. 5 i 7 ustawy o promocji zatrudnienia.
- 5) Rozważyć zmianę art. 88z ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia, dotyczącego możliwości wydania decyzji o odmowie wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, poprzez rezygnację z tej fakultatywności, celem wyeliminowania niejednolitej praktyki urzędów pracy w zakresie weryfikacji spełnienia przesłanek.

**Szef Urzędu do Spraw
Cudzoziemców**

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako centralny organ administracji rządowej w sprawach m.in. wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, pobytu na nim i wyjazdu z niego, winien:

- 1) Zintensyfikować działania mające na celu uzyskanie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji realnego wzmocnienia kadrowego, pozwalającego na rzetelną i terminową realizację ustawowych zadań, o których mowa w art. 22 ustawy o cudzoziemcach.
- 2) Wprowadzić usprawnienia mające na celu terminowe zamieszczanie i aktualizację wpisów w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądanym, w szczególności z uwagi na ich charakter związany z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego.

Wojewodowie

W związku z wykonywaniem zadań dotyczących legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP, wojewodowie winni:

- 1) Poszerzać możliwości komunikowania się z cudzoziemcami, celem ułatwienia wypełniania obowiązków związanych z legalizacją ich pobytu i zatrudnienia na terytorium RP.
- 2) Kontynuować działania zmierzające do poprawy sytuacji kadrowej wydziałów do spraw cudzoziemców, w tym ukierunkowane na ograniczanie fluktuacji pracowników.
- 3) Podejmować skuteczne działania zmierzające do terminowego załatwiania spraw dotyczących wydawanych cudzoziemcom zezwoleń na pobyt i na pracę, w tym poprzez wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością realizowanych zadań, celem ograniczenia liczby ponagleń i skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań.
- 4) Zapewnić intensywne szkolenia dla pracowników w zakresie przepisów dotyczących postępowania administracyjnego i ustawy o cudzoziemcach.

¹³ Dz. U. poz. 2345.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

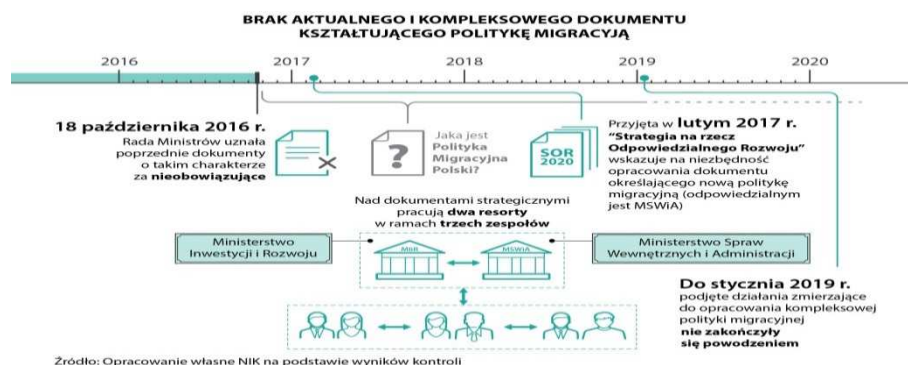
5.1. DZIAŁANIA MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI DOTYCZĄCE SPRAW ZWIĄZANYCH Z CUDZOZIEMCAMI ORAZ NADZÓR NAD ORGANAMI REALIZUJĄCYMI ZADANIA W TYM ZAKRESIE

Brak aktualnego, kompleksowego dokumentu kształtującego politykę migracyjną

Dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, przyjęty jako obowiązujący przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. oraz dokument „Plan wdrażania dla dokumentu Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjęty przez Radę Ministrów w trybie obiegowym w dniu 2 grudnia 2014 r., obowiązywały do dnia 18 października 2016 r. Po rozpoznaniu sprawy w trybie obiegowym, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów uznała te dokumenty za nieobowiązujące. Stwierdzono bowiem, że stały się one archaiczne i w tym kształcie zbyt cenne, nieadekwatne do sytuacji migracyjnej w Europie i w Polsce.

Od lutego 2016 r. w MSWiA nie realizowano zadań wynikających z dokumentów: „Polityka migracyjna Polski” i „Plan wdrażania” w zakresie monitoringu i ewaluacji. Ponadto, wraz z zaprzestaniem realizacji Polityki migracyjnej zaniechano również prac nad kluczowym dokumentem, jakim była „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Prace nad tym dokumentem rozpoczęły się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w 2013 r., jednakże nie przedłożono go Radzie Ministrów do akceptacji. W dniu 25 maja 2016 r. Sekretarz Stanu w MRPiPS poinformował MSWiA, że w związku z wydarzeniami na arenie międzynarodowej, związanymi przede wszystkim z niekontrolowanym napływem dużej liczby migrantów do Europy od początku 2015 r., dokument ten nie będzie dalej procedowany w dotychczasowej formie.

Rysunek nr 2.



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie opracował dokumentu o charakterze strategicznym, który określałby zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa oraz wskazywał kierunki kształtowania tej polityki. W okresie objętym kontrolą podjęto wprawdzie działania zmierzające do jego opracowania, jednak do zakończenia czynności kontrolnych nie zakończyły się one powodzeniem. W związku z tym należy zintensyfikować działania w celu sfinalizowania prac nad założeniami nowej polityki migracyjnej państwa, biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Podkreślenia wymaga fakt, że o stworzenie takiego dokumentu NIK wnioskowała już w maju 2018 r. po przeprowadzonej w MSWiA kontroli P/16/036 – „Polityka migracyjna państwa”. Ponadto w lutym 2017 r., w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, wskazano na niezbędność opracowania dokumentu

określającego nową politykę migracyjną¹⁴. Prowadzenia prac nad przygotowaniem projektu takiego dokumentu nie przewidywał „Plan działalności Ministra na rok 2017”¹⁵, choć w grudniu 2016 r. powołano w MSWiA wewnątrzresortowy zespół do opracowania nowego dokumentu strategicznego, obejmującego politykę migracyjną państwa. W „Planie działalności Ministra na rok 2018” przedstawiono kierunki prac nad nową polityką migracyjną i prace nad dokumentem zostały przyspieszone. Podejmowane działania (których celem było opracowanie dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*”), okazały się ostatecznie nieskuteczne, gdyż na posiedzeniu Zespołu do Spraw Migracji w dniu 19 grudnia 2018 r. nie zaakceptowano końcowej treści dokumentu. Z kolei „Plan Działalności Ministra na rok 2019” ponownie zawiera zadanie, dotyczące opracowania polityki migracyjnej, w ramach którego przewidziano m.in. działanie, polegające na przyjęciu tej polityki przez Zespół do Spraw Migracji oraz przygotowanie stosownej uchwały Rady Ministrów.

W wyniku nieprzygotowania dokumentu, określającego zakres koordynacji i spójność działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną, Minister ograniczył możliwość skutecznej koordynacji zadań realizowanych przez organy administracji rządowej w tym obszarze. Niezwłoczne uregulowanie tej kwestii staje się niezbędne, uwzględniając coraz większe potrzeby rynku pracy oraz wydarzenia na arenie międzynarodowej, związane przede wszystkim z napływem migrantów do Europy i brakiem jednolitego stanowiska państw członkowskich UE w sprawie migracji.

Nieefektywny podział kompetencji w zakresie kształtowania polityki migracyjnej

Wypracowaniem aktualnej polityki migracyjnej państwa zajmowało się jednocześnie kilka zespołów zadaniowych, co jednak nie przełożyło się na ostateczne jej stworzenie (w tym ostatecznych dokumentów strategicznych i praktycznych rozwiązań). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w strukturach administracji centralnej funkcjonowały trzy zespoły, których obszar właściwości obejmował politykę migracyjną, tj. międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji i wewnątrzresortowy Zespół do spraw przygotowania dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*” w MSWiA, oraz Zespół roboczy ds. społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uczestniczył i zgłaszał postulaty w sprawach dotyczących migracji, cudzoziemców i administracji obsługującej cudzoziemców, w ramach koordynowanych przez Ministra Inwestycji i Rozwoju prac nad „*Priorytetami społeczno-gospodarczymi polityki migracyjnej*” i dokumentem implementacyjnym do tego opracowania, mimo zgłaszanych przez przedstawicieli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji istotnych wątpliwości w zakresie właściwości organu koordynującego te prace. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*¹⁶, to Minister – kierujący działem sprawy wewnętrzne – koordynuje działania związane z cudzoziemcami i polityką migracyjną państwa. Podkreślić należy, że taki podział kompetencji, w tym między dwóch ministrów, jest działaniem nieefektywnym i może skutkować sporami, trudnościami w skoordynowaniu działań oraz dublowaniem kompetencji. Na takie ryzyko zwracali uwagę przedstawiciele MRPiPS oraz Rządowe Centrum Legislacji.

Po uchyleniu, w październiku 2016 r., dokumentu „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” rozważano możliwość opracowania nowej polityki migracyjnej, jednakże Zespół do Spraw Migracji nie dyskutował, ani nie podjął w tej sprawie żadnej decyzji. W związku z rozpoczętymi w Ministerstwie

¹⁴ Nie istnieje ustawowy wymóg opracowania „*Polityki migracyjnej Polski*”, jednak dokument ten stanowić będzie sposób realizacji przypisanej Radzie Ministrów funkcji rządzenia, polegającej na wytyczaniu kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, w podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym (por. W. Skrzydło, „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*”, LEX 2013, uwagi do art. 146).

¹⁵ Dla działów administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.

Rozwoju, a następnie w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju pracami nad „*Priorytetami społeczno-gospodarczymi polityki migracyjnej*”, działalność MSWiA w 2017 r. skupiła się na udziale w tych pracach.

Decyzję w zakresie powierzenia Ministrowi Inwestycji i Rozwoju części prac nad opracowaniem kompleksowej polityki migracyjnej państwa wraz z zadaniami i harmonogramem podjęto w listopadzie 2016 r. na posiedzeniu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. W wyniku prac, które toczyły się ostatecznie w ramach nieformalnego zespołu, w 2017 r., wypracowano dokument pn. „*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*”, który stanowi zestaw założeń dla opracowania kolejnego, docelowego dokumentu implementacyjnego obejmującego plan działania na przyszłe lata. Wyniki prac nad tym dokumentem implementacyjnym miały zostać także przekazane do wykorzystania w nowej polityce migracyjnej państwa, której przygotowanie nadzoruje z kolei Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt dokumentu implementacyjnego został opracowany w czerwcu 2018 r. i skierowany do uzgodnień międzyresortowych. W lipcu 2018 r. był przedmiotem obrad Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, a w sierpniu 2018 r. skierowany został pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, bez wskazania przewidywanego terminu przyjęcia dokumentu. Według stanu na dzień 25 lutego 2019 r. projekt ten był procedowany przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu i nie został przyjęty.

Niewystarczający nadzór MSWiA nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami

Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami był niewystarczający. Świadczą o tym wyniki czynności kontrolnych przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli NIK, ale także kontroli resortowych, przeprowadzanych w urzędach wojewódzkich przez Ministra. Na taki stan wskazuje także treść otrzymanych skarg na działalność wojewodów w sprawach dotyczących cudzoziemców, wystąpienia organów konstytucyjnych, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁷, a także nasilenie się doniesień prasowych, dotyczących przypadków nieprzygotowania urzędów wojewódzkich do obsługi cudzoziemców. Wiedzę o trudnościach w tym zakresie Minister czerpał również z przekazywanych mu sprawozdań z działalności poszczególnych wojewodów.

Choć Minister podejmował działania, mające na celu wprowadzenie zmian ukierunkowanych na usprawnienie obsługi cudzoziemców (w wyniku jego starań, m.in. w trakcie 2018 r., uzyskano dodatkowe środki budżetowe na istotne zwiększenie zatrudnienia w wydziałach do spraw cudzoziemców urzędów wojewódzkich), nie przyniosły one jednak oczekiwanych rezultatów. Zauważyć należy przy tym, że pozytywne efekty mogą wystąpić w terminie późniejszym, gdyż potrzebny jest czas na wdrożenie nowych pracowników, pod warunkiem ustabilizowania dużej fluktuacji kadr. W tej sytuacji dochodziło zatem do niedochowania przez wojewodów ustawowych terminów na załatwianie spraw cudzoziemców. Tymczasem właściwie sprawowany nadzór powinien zapewniać przestrzeganie prawa przez nadzorowane organy. W przypadku wojewodów i prowadzonych przez nich postępowań administracyjnych (dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP), stwierdzono, że postępowania te były prowadzone niezgodnie z obowiązującym prawem¹⁸, a zatem cele nadzoru sprawowanego przez Ministra nie zostały osiągnięte. Ze *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* wynika, że nadzór powinien zapewnić wykonanie zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

NIK nie podziela przy tym wyrażonego w toku kontroli stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że nie sprawuje on nadzoru nad wojewodami w zakresie spraw związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców

¹⁷ Pismo z dnia 10 sierpnia 2018 r., w sprawie podjęcia przez Ministra działań, których celem byłoby określenie i wdrożenie skutecznych rozwiązań pozwalających na usprawnienie prowadzenia przez wojewodów postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii.

¹⁸ W szczególności KPA i ustawa o cudzoziemcach.

w Polsce. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*¹⁹, minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. Kryterium zgodności działania wojewody z powszechnie obowiązującym prawem dotyczy także realizacji zadań, wynikających m.in. z ustawy *o cudzoziemcach*, w myśl której wojewoda, jako organ administracji publicznej, realizuje przypisane mu prawem działania.

Wprawdzie już od 2017 r. w MSWiA trwają prace nad przygotowaniem polityki nadzorczej Ministra, to jednak Minister nie wypracował sformalizowanej polityki nadzoru nad podległymi organami i jednostkami, w tym wojewodami. Działania te, w ocenie NIK, podjęto zbyt późno, wobec faktu, że już w lipcu 2014 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w ramach opracowania pt. *„Nadzór w administracji rządowej”*, rekomendowała ministrom wypracowanie polityki nadzoru²⁰, która powinna służyć nie tylko zabezpieczeniu przed naruszeniem prawa, ale także wspomagać optymalne wykonywanie zadań publicznych przez podmioty nadzorowane.

Nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców oparty na sprawozdawczości organu

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wypracował udokumentowanej polityki nadzoru nad podległymi organami i jednostkami, w tym nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, tj. polityki określającej m.in. cele, zasady i tryb nadzoru oraz uwzględniającej ogół narzędzi nadzorczych. Trwające w MSWiA prace nad dokumentem pn. *„Polityka nadzoru nad UdSC”* nie zostały zakończone, chociaż ich finalizację przewidziano w IV kwartale 2018 r. Dopuszczono zatem do sytuacji dalszego sprawowania nadzoru nad Szefem tego Urzędu w sposób w dużej mierze nieusystematyzowany i doraźny, oparty zasadniczo na sprawozdawczości tego organu. Punktem wyjścia do sprawowania skutecznego nadzoru personalnego jest określenie dla kierownictwa jednostki nadzorowanej celów, sposobów ich osiągnięcia oraz mierników, służących ocenie stopnia ich realizacji.

Rosnąca złożoność spraw publicznych, konieczność racjonalizacji wydatków publicznych, a także wzrost oczekiwań społecznych, dotyczących poprawy jakości świadczonych przez administrację usług publicznych oraz związana z tym potrzeba poszukiwania optymalnych rozwiązań – sprawiają, że istotnego znaczenia nabiera opracowanie polityk nadzorczych i egzekwowanie ich postanowień. W świetle powyższego niezwłoczne przygotowanie takiego dokumentu sprzyjać będzie zwiększaniu skuteczności i efektywności, przyczyniając się do realizacji postulatów zorientowania administracji na osiągnięcie celów, związanych z obsługą cudzoziemców. W ocenie NIK forma sprawowania nadzoru, jakkolwiek nie skutkuje bezpośrednio jego skutecznością, powinna dawać możliwość weryfikacji przydatności tych form do osiągnięcia założonego celu.

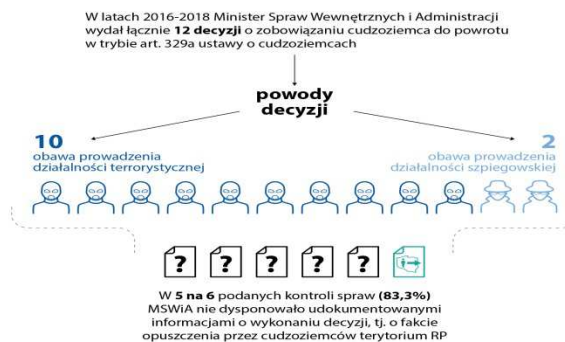
Nierzetelny monitoring MSWiA w zakresie wykonywania przez Straż Graniczną wykonywania decyzji dotyczących opuszczenia przez cudzoziemców terytorium RP

W latach 2016-2018 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał łącznie 12 decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w trybie art. 329a ustawy *o cudzoziemcach*. Przestankami do wydania ww. decyzji były obawy, że osoby te mogą prowadzić działalność terrorystyczną (10 decyzji) lub szpiegowską (dwie decyzje). Wnioskodawcą, w przypadku wszystkich ww. decyzji, był Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Decyzje te podlegają natychmiastowemu przymusowemu wykonaniu. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialny jest za wydanie stosownej decyzji administracyjnej, natomiast organem odpowiedzialnym za jej wykonywanie jest Straż Graniczna, na podstawie art. 329 ust. 4 i 5 ustawy *o cudzoziemcach*.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

²⁰ Podobna rekomendacja sformułowana była w dokumencie z marca 2012 r. opracowanym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pn.: *„Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”*, pkt 15.1.1., str. 30.

Rysunek nr 1.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Proces wykonania ww. decyzji przebiegał w sposób nierzetelny, bowiem w pięciu na sześć podanych kontroli tego typu spraw²¹, MSWiA nie dysponowało udokumentowanymi (pisemnymi) informacjami o wykonaniu tych decyzji, tj. o fakcie opuszczenia przez cudzoziemców terytorium RP. Wiedzę o ich wykonaniu czerpano przede wszystkim z kontaktów roboczych pracowników MSWiA z pracownikami Straży Granicznej, które nie były udokumentowane w zakresie czasu, okoliczności w jakich to następowało i zakresu żądanych informacji. Tymczasem przekazywana informacja jest racjonalna, gdy odpowiada na wszystkie, w danym czasie, potrzeby odbiorcy. Skoro to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji formalnie, bo w drodze decyzji administracyjnej, orzeka o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, co do których istnieje obawa, że mogą prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzewanych o popełnienie jednego z tych przestępstw, to jego wiedza o realizacji decyzji, niewąlgicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego, nie powinna opierać się o informacje pozyskiwane w sposób nieformalny i nieusystematyzowany.

Przepis art. 329a ustawy o cudzoziemcach winien być zatem dla Ministra skutecznym i szybkim środkiem administracyjnym, zapobiegającym zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego w postaci szpiegostwa lub działalności terrorystycznej. W związku z tym Minister, sprawujący nadzór nad Strażą Graniczną, na podstawie art. 1b pkt 1 i 7 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych²², ma możliwość sprawdzenia prawidłowości wykonania przez nią zadań i winien dołożyć staranności w tym zakresie w celu realizacji wydawanych przez siebie decyzji. Ponadto, zgodnie z pkt II. D. 18. załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²³, należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi, mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań. Dotychczasowa praktyka w tym względzie nie może być uznana za efektywną i skuteczną, gdyż nie eliminuje potencjalnych ryzyk związanych z terminowością i rzetelnością pozyskiwanych informacji o szczególnym znaczeniu dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego.

W badanym okresie do MSWiA wpłynęło łącznie 113 skarg i wniosków²⁴, dotyczących spraw cudzoziemców i koordynacji działań związanych z polityką migracyjną. Dotyczyły one zarówno spraw indywidualnych, związanych z legalizacją pobytu, ochrony międzynarodowej cudzoziemców, udzielania azylu, udostępniania danych osobowych i informacji o przebiegu postępowań, jak i spraw dotyczących funkcjonowania systemu obsługi cudzoziemców,

Nieprawidłowe rozpatrywanie skarg i wniosków związanych z problematyką cudzoziemców

²¹ Dobór celowy, 50,0% wydanych decyzji, po dwie sprawy z lat 2016-2018.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 2216, ze zm.

²³ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

²⁴ W tym: jedna w 2014 r., cztery w 2015 r., osiem w 2016 r., 44 w 2017 r. i 56 w 2018 r.

obowiązujących przepisów prawa, działalności organów państwa, czy polityki migracyjnej państwa. Podmiotem tych skarg i wniosków byli m.in.: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, nadzorowani wojewodowie i Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Na 14 wybranych do szczegółowej kontroli skarg i wniosków związanych z problematyką cudzoziemców²⁵, w siedmiu przypadkach, skargi na działalność wojewodów, w zakresie dotyczącym organizacji obsługi cudzoziemców w urzędach wojewódzkich, nie zostały, wbrew art. 229 pkt 6 KPA, rozpatrzone przez Ministra, ale w większości przekazane do załatwienia przez inny organ. W jednym przypadku skarga na działania UdSC, otrzymana przez MSWiA przy piśmie innego organu nie została załatwiona w trybie określonym dla skarg w przepisach KPA, gdyż – wbrew art. 237 § 3 KPA – nie zawiadomiono skarżącej o sposobie załatwienia skargi, a udzielona jej odpowiedź nie obejmowała elementów przewidzianych w art. 238 KPA.

Przygotowanie kadrowe MSWiA w zakresie zagadnień dotyczących cudzoziemców

W MSWiA sprawami związanymi z cudzoziemcami zajmował się Departament Analiz i Polityki Migracyjnej. Stan zatrudnienia w tym departamencie nieznacznie wzrósł, z 28 etatów w 2014 r. do 34,5 etatów w 2018 r. Bezpośrednio sprawami związanymi z cudzoziemcami, w badanym okresie, zajmowało się łącznie 55 osób. Objęci kontrolą pracownicy²⁶ legitymowali się wymaganym przepisami prawa wykształceniem i stażem pracy, w stosunku do wszystkich pracowników, w opisach stanowisk pracy, zawarto wymóg znajomości języka obcego na określonym poziomie, wszystkie zakresy obowiązków i opisy stanowisk pracy były aktualne oraz zawierały zadania realizowane przez tych pracowników.

Dla dwóch pracowników MSWiA, zajmujących się bezpośrednio sprawami związanymi z cudzoziemcami, nie stworzono indywidualnego programu rozwoju zawodowego, z powodu zmian organizacyjnych i ich długotrwałej nieobecności w pracy, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 108 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁷. Za zatwierdzenie tego programu odpowiadał Dyrektor Generalny MSWiA.

5.2. PLANOWANIE WIELKOŚCI NAPŁYWU CUDZOZIEMCÓW Z PUNKTU WIDZENIA POTRZEB POLSKIEJ GOSPODARKI

Brak wystarczających rozwiązań w zakresie zatrzymywania cudzoziemców na polskim rynku pracy

Pomimo że niektóre funkcjonujące rozwiązania w zakresie dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy sprzyjają ich związaniu z tym rynkiem, to – w okresie objętym kontrolą – działania MRPiPS nie koncentrowały się na długoterminowym wykorzystaniu takich możliwości i zmianie charakteru dotychczasowej imigracji (z czasowej/zarobkowej na stałą). Wprowadzone rozwiązania prawne ograniczały się do jednostkowych ułatwień, w praktyce niestanowiących spójnego systemu narzędzi i mechanizmów, służących zachęcaniu i wspieraniu cudzoziemców o ustabilizowanej sytuacji zawodowej do trwałego osiedlania się w Polsce. Nie opracowano bowiem dokumentu o charakterze długoterminowym, z którego wynikałyby cele, kierunki, konkretne mechanizmy i przewidywane efekty polityki państwa w tym zakresie. Tymczasem w KPDZ 2018, Rada Ministrów wśród wyzwań rynku pracy wskazała na m.in. migracje zarobkowe, w tym w szczególności na konieczność wypracowania mechanizmów zachęcania migrantów, którzy posiadają ustabilizowaną sytuację zawodową w Polsce do trwałego osiedlania się w kraju i wspieranie ich w uzyskaniu statusu umożliwiającego bezterminowe pozostawanie w Polsce. Na stworzenie systemu zachęt do podejmowania pracy i osiedlania się w Polsce cudzoziemców o pożądanych kwalifikacjach wskazują także „*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*”.

²⁵ Tj. 12,4% wszystkich skarg i wniosków, dobór w sposób losowy.

²⁶ 16 osób dobranych w sposób losowy, spośród pracowników zajmujących się bezpośrednio sprawami związanymi z cudzoziemcami.

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

Wprowadzone dotychczas ułatwienia nie stanowią gwarancji zatrzymania odpływu wykwalifikowanej siły roboczej cudzoziemców w przyszłości, np. w wyniku prognozowanego otwarcia kolejnych europejskich rynków pracy dla pracowników spoza UE. Stan taki może stwarzać w przyszłości zagrożenie dla rynku pracy i utrudnienia dla pracodawców, w szczególności w wymiarze niedoborów kadrowych.

Nierzetelność dokumentów strategicznych opracowywanych w MRPiPS

MRPiPS podejmowało działania w celu realizacji zadań, dotyczących polityki migracyjnej, odpowiadającej potrzebom rynku pracy ujętym w KPDZ 2015-2017 i KPDZ 2018. Jednakże dokumenty w tym zakresie zostały opracowane nierzetelnie, gdyż nie określały ilościowych wskaźników realizacji ujętych w nich i objętych kontrolą NIK zadań²⁸, w tym ich wartości docelowych, co utrudniało ocenę postępów, efektów i skuteczności planowanych przedsięwzięć oraz ocenę ryzyka nieosiągnięcia planowanych działań (przyjętych założeń), zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich. Przewidywane efekty badanych zadań określono zbyt ogólnie, a brak określenia zakładanych efektów poprzez wyznaczenie wartości wskaźników dla poszczególnych efektów, zwłaszcza docelowych, nie odpowiadało wymogom przyjętym w sektorze finansów publicznych²⁹ oraz uniemożliwiało rzetelne monitorowanie realizacji działań w ramach KPDZ 2015-2017 i KPDZ 2018, a także podejmowanie decyzji o ewentualnych zmianach (aktualizacji) tych planów.

Jako nierzetelność należy ocenić brak aktualizacji powstałego w czerwcu 2014 r. dokumentu pn. *„Ocena ryzyka oraz sektory działalności o szczególnym natężeniu powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu w Polsce”* (na podstawie art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy o *promocji zatrudnienia*), pomimo istnienia przesłanek w postaci teraźniejszych wyzwań i problemów rynku pracy, odmiennych od danych z roku 2012 i lat wcześniejszych, stanowiących bazę do jego opracowania. Wprawdzie przepisy ustawy o *promocji zatrudnienia* nie wskazują terminu takiej aktualizacji, jednakże z uwagi na swój przedmiot dokument winien być dokumentem aktualnym, odpowiadającym na obecne i przewidywane trendy oraz problemy rynku pracy. Dodatkowo opracowanego dokumentu nie opatrzono podpisem Ministra Pracy i Polityki Społecznej lub osoby przez niego upoważnionej oraz datą powstania (wejścia w życie), a zatem powstają wątpliwości czy i kiedy został uzgodniony i wprowadzony do stosowania. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowała, że ww. dokument zostanie zaktualizowany do końca 2019 r.

Brak analiz w zakresie przyszłych zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec cudzoziemców

Warto zwrócić uwagę na istotne znaczenie pracy cudzoziemców dla funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. W latach 2014-2017 liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego systematycznie wzrastała i wynosiła na dzień 31 grudnia każdego z tych lat odpowiednio: 124,3 tys. osób, 184,2 tys. osób, 293,2 tys. osób i 440,3 tys. osób, natomiast według stanu na dzień 30 września 2018 r. było ich już 569,1 tys. Warunkiem, by cudzoziemcy zasilali polski system ubezpieczeń społecznych jest m.in. zapewnienie pracodawcom możliwości legalnego ich zatrudnienia, do czego warunkiem koniecznym jest zagwarantowanie wydajnego systemu wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca. Opóźnienia w wydawaniu zezwoleń na pracę mogą doprowadzić do zwiększenia liczby cudzoziemców pracujących w szarej strefie i jednoczesnego zmniejszenia wpływów z podatków do budżetu państwa.

²⁸ Odpowiednio: nr 3.2 pn. „Tworzenie polityki migracyjnej odpowiadającej potrzebom rynku pracy” i nr 3.3 pn. „Migracje zarobkowe odpowiadające potrzebom rynku pracy”.

²⁹ Stosownie do art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o *promocji zatrudnienia*, KPDZ określa w szczególności przewidywaną wysokość środków finansowych, w tym Funduszu Pracy oraz budżetu państwa, na dofinansowanie działań wynikających z KPDZ, natomiast zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o *finansach publicznych*, wydatki publiczne powinny być wydatkowane m.in. z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W badanym okresie wprowadzano rozwiązania prawne, mające na celu zachęcenie do zgłaszania cudzoziemców do ubezpieczenia emerytalno-rentowego, jednak z uwagi na krótki czas ich obowiązywania nie prowadzono w MRPiPS analizy ich dotychczasowej skuteczności i trwałości.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że w MRPiPS nie analizowano i nie projektowano zobowiązań ZUS³⁰ wobec ubezpieczonych cudzoziemców w przyszłości (z tytułu rent i emerytur)³¹. Tymczasem MRPiPS posiada odpowiednie narzędzia, dane i rozwiązania organizacyjne do tworzenia takich analiz i prognoz (należy to do zadań Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa). Ponadto do zakresu działania ZUS, jako jednostki nadzorowanej przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, należy opracowywanie aktualnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych³². Zaznaczyć należy, że w badanym okresie przy programowaniu umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym z innymi państwami, prognozowano i analizowano skutki finansowe zawarcia tego rodzaju umów dla funduszy ubezpieczeniowych, przy czym zakres danych i samych prognoz i analiz był zróżnicowany, co do ich szczegółowości w zależności od potrzeb i pozyskanych danych.

Brak takich analiz i projektowania zobowiązań może w przyszłości utrudnić prowadzenie polityki migracyjnej państwa, na którą wpływ winien mieć Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako członek Rady Ministrów. Liczba dodatkowych ubezpieczonych cudzoziemców wpływa na lepszą kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale jednocześnie wpłata składek powoduje zobowiązania wobec ubezpieczonych w przyszłości.

Postulaty kierowane do MRPiPS oraz nieprawidłowe załatwianie wniosków dotyczących napływu i zatrudniania cudzoziemców

W latach 2014 (maj) - 2018 (listopad) do MRPiPS złożono łącznie 31 wniosków (postulatów) w związku z napływem do Polski i zatrudnianiem cudzoziemców, w tym przede wszystkim dotyczących kwestii dodatkowego uregulowania rynku pracy poprzez zmianę obowiązujących przepisów prawa.

Na sześć wybranych do szczegółowej kontroli NIK wniosków (postulatów)³³, tylko w jednym przypadku udzielono odpowiedzi w terminie określonym w art. 244 § 1 KPA (w związku z art. 237 § 1 KPA). W przypadku dwóch wniosków nie udzielono odpowiedzi, a na trzy odpowiedziano po terminie, przy czym w tych sprawach nie zawiadomiono wnioskodawcy o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, do czego zobowiązywał art. 245 KPA.

Przygotowanie kadrowe MRPiPS w zakresie zagadnień dotyczących cudzoziemców

W MRPiPS sprawami bezpośrednio związanymi z cudzoziemcami zajmowali się pracownicy Departamentu Rynku Pracy oraz Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej. Zatrudnienie w tym zakresie, w tych departamentach, uległo zwiększeniu, bowiem według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiło 16 etatów, natomiast według stanu na dzień 30 września 2018 r. wynosiło 20 etatów, przy czym ich faktyczne wykorzystanie wynosiło odpowiednio od 10 do 17 etatów. Niższe wykorzystanie etatów wynikało głównie z dłuższych zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich i rodzicielskich, a także urlopów bezpłatnych. W 2018 r. nastąpił istotny wzrost liczby spraw administracyjnych dotyczących zezwoleń na pracę i oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, rozpatrywanych w II instancji. Według stanu na dzień 30 września 2018 r. zarejestrowano bowiem 3 393 sprawy, w tym przeważającą ich część stanowiły ponaglenia dotyczące bezczynności lub przewlekłości postępowania organów I instancji (głównie wojewodów), przy czym w 2017 r. zarejestrowano 550 takich spraw.

³⁰ ZUS jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Ze środków zgromadzonych w FUS finansowane są m.in. wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego.

³¹ Za analizę nie można uznać publikacji danych przez ZUS na temat liczby zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego cudzoziemców.

³² Art. 68 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.).

³³ Tj. 19,4% wszystkich wniosków (postulatów), dobór w sposób losowy.

Objęci kontrolą pracownicy³⁴ legitymowali się wymaganym przepisami prawa wykształceniem i stażem pracy, pracownikom służby cywilnej zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zakresy obowiązków i opisy stanowisk pracy były aktualne oraz zawierały zadania realizowane przez tych pracowników. W jednym przypadku, dotyczącym stanowiska naczelnika wydziału, stwierdzono, że od dnia 7 czerwca 2016 r. nie oczekiwano na tym stanowisku znajomości języka angielskiego na poziomie komunikatywnym, pomimo że od większości pracowników tego wydziału (także na niższych szczeblach) wymagano znajomości języka angielskiego na takim poziomie. Działanie to nie było rzetelne.

5.3.ADEKWATNOŚĆ ORGANIZACJI, POZIOMU ZASOBÓW I POLITYKI INFORMACYJNEJ URZĘDÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ORAZ ICH WSPÓŁPRACY Z INNYMI INSTYTUCJAMI W ZAKRESIE OBSŁUGI CUDZOZIEMCÓW

5.3.1. URZĘDY WOJEWÓDZKIE

Zadania wydziałów zajmujących się sprawami cudzoziemców

Przyjęte struktury organizacyjne urzędów wojewódzkich oraz organizacja pracy wydziałów do spraw cudzoziemców³⁵ jakkolwiek pozwalały na realizację zadań przez wojewodów w zakresie obsługi cudzoziemców, jednakże nie gwarantowały w szczególności sprawnego i terminowego procedowania spraw. Organizacja i tryb pracy tych wydziałów nie zostały formalnie określone w siedmiu na osiem skontrolowanych urzędów wojewódzkich³⁶. Choć zadania w zakresie obsługi cudzoziemców wymienione były w regulaminach organizacyjnych, nie zawierały one opisu wewnętrznej organizacji pracy. Jest to szczególnie istotne np. w związku z zasadami kolejności przydziału i rozstrzygania indywidualnych spraw cudzoziemców. Należy zauważyć, że organizacja pracy urzędów wojewódzkich pozostaje w zakresie kompetencji ich kierowników.

Zasoby kadrowe do obsługi cudzoziemców

Zasoby kadrowe w urzędach wojewódzkich do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców nie były wystarczające, co utrudniało sprawną i terminową realizację tych zadań. Stan zatrudnienia tych osób wahał się od 22 osób (Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi) do 243 osób (Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie) według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz od 57 osób (Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi) do 330 osób (Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie) według stanu na dzień 30 września 2018 r.

W 2018 r. do kontrolowanych urzędów wojewódzkich wpłynęło 278,0 tys. wniosków o legalizację pracy i 180,7 tys. wniosków o legalizację pobytu, co stanowiło odpowiednio niemal siedmiokrotny i ponad trzykrotny wzrost w porównaniu do 2014 r., kiedy to cudzoziemcy złożyli 40,2 tys. i 55,7 tys. takich wniosków. Liczba zatrudnionych w tym okresie wzrosła niemal dwukrotnie z 438 osób do 875.

Pomimo wzrostu zatrudnienia w kontrolowanym okresie, zwiększające się obciążenie pracowników liczbą przypadających spraw do załatwienia oraz duża rotacja kadr (sięgająca nawet 80%³⁷), skutkowały nieterminową i nierzetelną realizacją zadań. Duża rotacja pracowników powodowała przekazywanie rozpoczętych spraw innym, często niedoświadczonym pracownikom. We wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich wskazywano na potrzebę

³⁴ Osiem osób dobranych w sposób losowy, pośród pracowników zajmujących się bezpośrednio sprawami związanymi z cudzoziemcami.

³⁵ W siedmiu urzędach były to: wydziały Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, a w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie był to: Wydział Spraw Cudzoziemców. Od 1 stycznia 2019 r. (poza okresem kontroli) w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu funkcjonuje Wydział Spraw Cudzoziemców.

³⁶ Za wyjątkiem Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.

³⁷ Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi.

dotatkowego zatrudnienia pracowników celem sprawnej obsługi cudzoziemców.

Liczba spraw na jednego pracownika³⁸ wahała się od 65 (Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku) do 781 (Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie) według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz od 125 (Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie) do 942 (Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie) według stanu na dzień 30 września 2018 r. Urzędy wojewódzkie borykały się z dużą fluktuacją kadr (np. w okresie od maja 2014 r. do września 2018 r. zatrudniono w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim 112 osób, z czego odeszło 49 osób, a w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu zatrudniono 100 osób, a odeszły 44), a część etatów była nieobsadzona z uwagi na brak chętnych do pracy (np. w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie pozostawało 25 nieobsadzonych stanowisk pracy). Istotnym tego powodem były ograniczone możliwości zatrudnienia kadr o odpowiednich kwalifikacjach z uwagi na niekonkurencyjny, w stosunku do innych podmiotów, poziom wynagrodzeń. Podejmowano działania, zmierzające do zwiększenia liczby zatrudnionych, celem zapewnienia sprawnej obsługi cudzoziemców (np. w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie zdecydowano o obniżeniu wymagań w opisach stanowisk pracy), zawierano umowy cywilnoprawne na wykonywanie czynności kancelaryjnych i udzielanie informacji (np. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku), zatrudniano pracowników z zespolonej administracji rządowej w województwie (np. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi), powierzano pracę w godzinach nadliczbowych (np. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie), powierzano zadania z zakresu spraw cudzoziemskich na okres nieprzekraczający trzech miesięcy bez konieczności wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy³⁹ (np. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu), zatrudniano stażystów (np. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie).

Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców wymaga nie tylko znajomości przepisów merytorycznych, ale także kompetencji językowych, znajomości przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej, księgowości, ubezpieczeń społecznych, prawa podatkowego, cywilnego, karnego i wspólnotowego oraz posiadania predyspozycji do pracy z klientem pochodzącym nierzadko z innych kręgów kulturowych i klientem instytucjonalnym, jakim są przedstawiciele firm zatrudniających cudzoziemców. Identyfikacja nadużyć i prób obejścia przepisów przez cudzoziemców, podawanie przez nich fałszywych informacji oraz aktualna sytuacja międzynarodowa i rosnące zagrożenie terroryzmem i nielegalną migracją powodują, że pracownicy winni bardzo rzetelnie przeprowadzać postępowania mające m.in. na celu stwierdzenie, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie zagraża porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu wewnętrznemu.

Badanie przeprowadzone na próbie 188 pracowników⁴⁰, zajmujących się sprawami związanymi z obsługą cudzoziemców (20,6% zatrudnionych w wydziałach spraw obywatelskich i cudzoziemców według stanu na dzień 30 września 2018 r.) wykazało, że:

- wszyscy posiadali wymagane kwalifikacje, wskazane dla stanowisk służbowych, które zajmowali⁴¹,
- wszyscy brali udział w szkoleniach z problematyki obsługi cudzoziemców (tzw. szkolenia miękkie) i z problematyki załatwianych spraw (szkolenia merytoryczne – tzw. szkolenia twarde),

³⁸ Zezwolenie na pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE.

³⁹ Art. 42 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.).

⁴⁰ Dobór losowy, co najmniej 10 pracowników z każdego z kontrolowanych urzędów wojewódzkich.

⁴¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 807).

- 174 pracowników (92,6%) deklarowało znajomość języka obcego co najmniej na poziomie komunikatywnym, najczęściej języka angielskiego i niemieckiego, tym 17 osób wskazywało na podstawową znajomość języka ukraińskiego, w zdecydowanej większości nie były to umiejętności potwierdzone stosownym certyfikatem,
- 18 pracowników (9,6%) zatrudnionych w dwóch urzędach wojewódzkich⁴² posiadało nieaktualne opisy stanowisk pracy,
- pięciu pracowników (2,7%) posiadało wykształcenie podyplomowe z elementami tematyki związanej z problematyką spraw cudzoziemców⁴³,
- dwóch pracowników (1,1%) uczestniczyło w wizytach studyjnych do innych państw⁴⁴, mających na celu zapoznanie się głównie z rozwiązaniami instytucjonalnymi i prawnymi w zakresie obsługi cudzoziemców,
- zakresy czynności 14 pracowników (7,4%) zatrudnionych w dwóch urzędach wojewódzkich⁴⁵ były aktualizowane z kilkumiesięcznym opóźnieniem sięgającym od trzech do ośmiu miesięcy.

Przykłady

W **Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi** dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wskazała, że sprawna i terminowa obsługa cudzoziemców w zakresie legalizacji ich pobytu na terytorium RP wymagałaby zwiększenia zatrudnienia o 100%, natomiast w zakresie legalizacji pracy cudzoziemców o 500%.

W **Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu** podjęte przez kierownictwo Urzędu działania, zmierzające do wzmocnienia kadrowego Wydziału nie były wystarczające i nie skutkowały taką poprawą sytuacji w Wydziale, która gwarantowałaby wywiązywanie się organu z nałożonych na niego przepisami prawa obowiązków w zakresie spraw cudzoziemskich, w sposób rzetelny i terminowy. Oszacowana w sierpniu 2017 r. przez dyrekcję Wydziału, na potrzeby UdSC, liczba etatów (30), stanowiąca punkt odniesienia dla MSWiA w zakresie podziału środków finansowych na wzmocnienie zasobów kadrowych wydziałów właściwych w sprawach cudzoziemców w poszczególnych województwach, nie odnosiła się do rzeczywistych potrzeb Wydziału i nie zapewniała właściwej realizacji zadań przez organ.

Środki finansowe na realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców

We wszystkich urzędach wojewódzkich podejmowano działania, mające na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu środków finansowych, przeznaczonych na zatrudnienie w obszarze obsługi cudzoziemców: zewnętrzne (wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, uruchomienie środków UE z Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, zatrudnienie praktykantów, stażystów i bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych) oraz wewnętrzne (reorganizacja urzędów, delegowanie pracowników z innych wydziałów). Jednakże przyznane środki finansowe były niewystarczające dla wzmocnienia kadrowego wydziałów zajmujących się obsługą cudzoziemców. Odpowiedni poziom finansowania posiada duże znaczenie dla sprawności funkcjonowania służb wojewody w zarządzaniu migracjami na poziomie lokalnym i regionalnym. Nie ujawniono przypadków odstąpienia od realizacji zadań urzędów wojewódzkich w zakresie obsługi cudzoziemców z powodu niewystarczających środków finansowych, jednakże wzrost liczby obsługiwanych spraw powodował opóźnienia w ich realizacji. Ponadto ograniczano zakup wnioskowanego wyposażenia, sprzętu komputerowego i przesuwano realizację zakupów inwestycyjnych.

⁴² W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie i Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

⁴³ Dwóch w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, trzech w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

⁴⁴ Z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

⁴⁵ W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie i Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

W 2017 r. urzędy wojewódzkie zgłosiły zapotrzebowanie na dodatkowe 255 etatów do spraw legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w 2018 r. z kosztami wynagrodzeń i pochodnych od nich oraz kosztami wyposażenia stanowisk w łącznej wysokości 18 421 tys. zł. Uzyskały natomiast na 2018 r. środki finansowe w wysokości 13 907 tys. zł⁴⁶ na 218 etatów⁴⁷. Przyznane środki na dodatkowe etaty, w szczególności w 2018 r., przy ciągłym wzroście liczby składanych wniosków, nie spowodowały skrócenia terminów załatwiania spraw cudzoziemców.

Wojewodowie nie sporządzali oraz nie zlecali przygotowania opracowań, analiz, prognoz czy materiałów informacyjnych, dotyczących sytuacji migracyjnej i cudzoziemców w województwach.

Warunki lokalowe do obsługi cudzoziemców

We wszystkich urzędach wojewódzkich funkcjonowały sale obsługi klientów, jednakże w trzech urzędach warunki lokalowe były niewystarczające, co powodowało m.in. tworzenie się kolejek.

Rysunek nr 3.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

W dwóch na osiem urzędów wojewódzkich cudzoziemcy mogli swobodnie poruszać się po całym urzędzie⁴⁸, gdyż nie było wydzielonych stref zamkniętych dla klientów.

W siedmiu na osiem urzędów wojewódzkich:

- obsługa cudzoziemców odbywała się w czasie krótszym niż godziny pracy urzędów⁴⁹, i wynosiła mniej niż osiem godzin dziennie, co wynikało przede wszystkim z realizacji innych zadań, przygotowania stanowisk pracy i uruchomienia urządzeń do obsługi cudzoziemców,
- wyznaczono dzień obsługi, w którym umożliwiono załatwianie spraw w godzinach popołudniowych⁵⁰ (do godz. 17 lub 18),
- stworzono poczekalnie z odpowiednią liczbą miejsc siedzących, stolikami dla klientów oraz klimatyzacją (poczekalnie⁵¹),
- zapewniono warunki w zakresie poufności załatwianych spraw⁵²,
- funkcjonowały systemy zarządzania ruchem kolejkowym⁵³,
- stworzono możliwość wcześniejszej rezerwacji wizyty drogą elektroniczną⁵⁴.

⁴⁶ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jeden etat od 3,4 tys. zł (Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku) do 4,4 tys. zł (Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu).

⁴⁷ Od 16 etatów (Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach) do 51 etatów (Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie).

⁴⁸ Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku i Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

⁴⁹ Za wyjątkiem Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

⁵⁰ Za wyjątkiem Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.

⁵¹ Za wyjątkiem Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

⁵² Za wyjątkiem Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (do listopada 2018 r.).

⁵³ Za wyjątkiem Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

We wszystkich urzędach wojewódzkich stanowiska obsługi były właściwie wyposażone w sprzęt techniczny do obsługi (czytnik linii papilarnych, kserokopiarka, skaner i czytnik dokumentów), oznakowane (również w językach obcych), dostępne dla osób z niepełnosprawnością ruchową, ponadto podejmowano działania mające na celu poprawę warunków lokalowych obsługiwanych cudzoziemców.

Przykłady

Do listopada 2018 r. warunki obsługi cudzoziemców w **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie** nie zapewniały poufności obsługi cudzoziemców, bowiem w dwóch z czterech pokoi, w których przyjmowano i rejestrowano wnioski związane z legalizacją pobytu i załatwiano sprawy związane z kartą pobytu, stanowiska obsługi cudzoziemców umieszczone były obok siebie, a biurka nie posiadały ścianek je oddzielających.

W **Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie** warunki lokalowe, pomimo przeprowadzanych modernizacji, były niewystarczające, ze względu na ciągle wzrastającą liczbę obsługiwanych osób.

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu:

- system rezerwacji wizyt we Wrocławiu nie umożliwiał rezerwacji wizyty w okresie kolejnych 50 dni,
- poprzez przyjęte rozwiązania organizacyjne zdecydowana większość cudzoziemców (ok. 70%) nie miała możliwości otrzymania, w chwili złożenia wniosku o legalizację pobytu, stempla w paszporcie, o którym mowa w art. 108 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*, sankcjonującego (czasowo, do dnia wydania decyzji) legalność ich pobytu na terytorium RP,
- od II kwartału 2018 r. do bezpośredniej obsługi cudzoziemców kierowano pracowników merytorycznych, co stało w sprzeczności z przyjętym rozwiązaniem organizacyjnym, polegającym na wydzieleniu strefy zamkniętej dla cudzoziemców, w której kontakt z inspektorem prowadzącym sprawę nie jest możliwy, m.in. z uwagi na potencjalne ryzyko wystąpienia mechanizmów korupcyjnych, w tym wywierania pozaproceduralnego wpływu w toku postępowania administracyjnego,
- sala obsługi klienta na drugim piętrze nie była wyposażona w dostateczną liczbę stolików do wypełniania dokumentów, nie była także klimatyzowana, podczas gdy dzienna liczba obsługiwanych cudzoziemców wynosiła ok. 500,
- obowiązujący system internetowej rezerwacji wizyty nie umożliwiał dokonania rezerwacji wizyty w języku innym, niż język polski, mimo że system posiadał opcję wyboru wersji językowej (angielskiej lub rosyjskiej). Cudzoziemcom utrudniono tym samym dostęp do możliwości osobistego złożenia wniosku pobytowego, czy uzyskania informacji w sprawie (wymagana rezerwacja terminu),
- niewłaściwie zabezpieczano dokumentację przyjmowaną w sprawach związanych z cudzoziemcami. W trakcie przeprowadzonych oględzin siedziby urzędu, na jednym z pięciu stanowisk obsługi klienta stwierdzono, że przyjęty przez pracownika wniosek nie został zabezpieczony pod kątem ochrony danych osobowych (wniosek umieszczono na szafce, przy biurku, możliwe było odczytanie danych osobowych). Także w pomieszczeniu, w którym wydawano zezwolenia na pracę, zaproszenia oraz karty pobytu, sposób agregacji dokumentów w transporterze ustawionym przy wejściu do pomieszczenia, pozwalał na odczytanie danych osobowych (z dokumentów ułożonych na wierzchu).

⁵⁴ Za wyjątkiem Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

Zdjęcie nr 1. Sala obsługi klienta w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie



Źródło: Materiały własne NIK (data wykonania: 27 listopada 2018 r.).

Zdjęcie nr 2. Zamknięta dla cudzoziemców strefa pracy w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu



Źródło: Materiały własne NIK (data wykonania: 16 października 2018 r.).

Środki informacyjno-komunikacyjne urzędów w obsłudze cudzoziemców

Urzędy wojewódzkie komunikowały się z cudzoziemcami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w ich siedzibach i na stronach internetowych. Prowadzona komunikacja nie była jednak wolna od wad (przykłady poniżej), pomimo że w siedzibach tych urzędów zamieszczane były informacje dla klientów załatwiających sprawy w postaci tablic i monitorów informacyjnych. Wydawano broszury informacyjne dla cudzoziemców, opisujące sposób postępowania i procedowania załatwianych spraw, również w językach obcych w 7 na 8 urzędów⁵⁵. Wzorów wypełnionych dokumentów nie było jedynie w jednym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich⁵⁶. Funkcjonowały strony internetowe, na których zamieszczane były m.in. pouczenia dla cudzoziemców o przysługujących im prawach i ciążyących na nich obowiązkach, formularze wniosków do pobrania. Wypełnione wnioski na pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE nie mogły być składane drogą elektroniczną, z uwagi na konieczność pobrania odcisków linii papilarnych oraz przedłożenia oryginałów dokumentów przy wniosku (np. dokument podróży). Istniała możliwość elektronicznego składania wniosków o zezwolenia na pracę (jednakże istniała konieczność dostarczenia oryginalnych dokumentów, np. informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych

⁵⁵ Nie wydawano w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

⁵⁶ Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

pracodawcy). Strony internetowe oraz ich niektóre sekcje były dostępne w językach obcych (np. angielskim, rosyjskim, ukraińskim). Infolinie dla cudzoziemców funkcjonowały w siedmiu z ośmiu urzędów wojewódzkich⁵⁷, z kolei cztery z ośmiu urzędów umożliwiały sprawdzenie stanu (statusu) sprawy przez Internet⁵⁸.

Dobra praktyka

W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE pn. „Małopolska przyjazna cudzoziemcom – wsparcie w integracji i adaptacji obywateli państw trzecich” w dniu 22 października 2018 r. uruchomiono punkt informacyjno-doradczy w celu zapewnienia cudzoziemcom, przebywającym na terenie województwa małopolskiego, kompleksowego doradztwa, pomocy i informacji (w tym pomocy prawnej i psychologicznej). Pomoc udzielana była w języku polskim, rosyjskim, ukraińskim oraz angielskim.

Przykłady

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu:

- ograniczono możliwość uzyskania przez stronę postępowania informacji w toczącej się sprawie, bowiem można było je uzyskać wyłącznie w ramach wizyty u kierownika lub dyrektora Wydziału, jednakże dostępność wizyt była limitowana poprzez elektroniczny system rezerwacji wizyt, a analiza tegoż systemu wykazała brak możliwości rezerwacji wizyty w udostępnionych terminach (brak miejsc). Telefony w sekretariacie Wydziału często nie były odbierane, a infolinia urzędu oraz skrzynka e-mail „KARTA POBYTU” nie przekazywały informacji, dotyczących statusu indywidualnej sprawy. Do stron postępowania kierowano informacje, z których wynikało, iż kontakt z prowadzącym sprawę inspektorem w siedzibie organu jest możliwy jedynie po uprzednim wezwaniu przez niego,
- w ograniczony sposób komunikowano się z cudzoziemcami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w siedzibie urzędu oraz na stronie internetowej, bowiem zastosowane techniki informowania o sprawach związanych z cudzoziemcami były niewystarczające, a przekazywane za ich pomocą informacje nieaktualne. Nie stwierdzono wydawania przez urząd informatorów, broszur (w tym w językach obcych) na temat załatwianych spraw, zawierających, m.in. sposób postępowania, czy też zamieszczenia tablic informacyjnych. Na stronie internetowej udostępniono dokument pouczający cudzoziemca o zasadach i trybie postępowania oraz o prawach i obowiązkach, jednakże nie zawierał on aktualnych regulacji. Udostępnione w językach obcych (angielskim, niemieckim, francuskim, rosyjskim oraz ukraińskim) informacje nie obejmowały pełnego zakresu, który został opublikowany na stronie urzędu w języku polskim (nie udostępniono, np. kart usług, opisujących kluczowe elementy postępowania w procedowanych sprawach, czy informacji dotyczących systemu rezerwacji wizyt), bądź różniły się pomiędzy sobą (np. wskazane godziny pracy wydziału). Cudzoziemcy mieli również problemy z uzyskaniem informacji o etapie toczącego się postępowania administracyjnego, co wielokrotnie podnoszono w kierowanych do urzędu skargach i ponagleniach.

Współpraca z organami i instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców

Urzędy wojewódzkie podejmowały współpracę z innymi organami i instytucjami, w zakresie dotyczącym cudzoziemców, w związku z realizacją obowiązków nałożonych przepisami prawa (najczęściej MSWiA, UdSC, komendy wojewódzkie Policji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Pracy, Krajowa Administracja Skarbowa,

⁵⁷ Za wyjątkiem Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.

⁵⁸ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

urzędy pracy). W ramach zawartych porozumień z oddziałami Straży Granicznej, kontrolowane urzędy wojewódzkie udostępniały swoje pomieszczenia biurowe w celu weryfikacji autentyczności dokumentów przedkładanych przez cudzoziemców we wnioskach o udzielenie zezwolenia na pobyt oraz przeprowadzaniu czynności wobec cudzoziemców bezpośrednio zatrzymanych w siedzibie urzędu lub wobec których zachodziły przesłanki do wyjaśnienia ich statusu pobytowego, jak również bieżącemu zapoznawaniu się z aktami postępowania w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców. Trzy z kontrolowanych urzędów wojewódzkich współpracowały z organizacjami pozarządowymi⁵⁹, a dwa z organizacjami pracodawców⁶⁰.

Projekty i programy na rzecz cudzoziemców

Wszystkie kontrolowane urzędy wojewódzkie uczestniczyły w realizacji od dwóch do czterech projektów finansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, których celem była poprawa jakości obsługi cudzoziemców w szczególności poprzez modernizację miejsc ich obsługi, zakup sprzętu do obsługi, tworzenie punktów informacyjno-doradczych, prowadzenia działań integracyjnych, szkolenia dla cudzoziemców i pracowników urzędów. Trzy z kontrolowanych urzędów⁶¹ brały udział w realizacji łącznie trzech projektów finansowanych z Funduszu Granic Zewnętrznych, mających na celu doposażenie w sprzęt oraz szkolenie pracowników. Jeden z urzędów⁶² uczestniczył w trzech projektach finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, mających na celu zmodernizowanie systemu zarządzania ruchem klientów, zakup komputerów i wyjazdy studyjne dla pracowników. Poniesione wydatki na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych wpłynęły zarówno na poprawę warunków pracy pracowników, jak i poprawę jakości obsługi cudzoziemców.

Skargi i wnioski cudzoziemców

We wszystkich skontrolowanych urzędach, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło łącznie 1 141 skarg, dotyczących spraw związanych z cudzoziemcami, w tym 10 w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi i 579 w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. Liczba skarg wzrastała corocznie z 63 w 2014 r. do 620 w 2018 r. (do 30 września). Wpłynęło również osiem wniosków w trzech skontrolowanych urzędach⁶³. Skargi najczęściej dotyczyły nienależytego wykonywania obowiązków przez pracowników, braku możliwości rezerwacji wizyty w urzędzie, niedoreczenia decyzji rozstrzygającej sprawę, braku możliwości kontaktu z pracownikiem prowadzącym sprawę, braku informacji w toczącej się sprawie, opieszałości i przewlekłego prowadzenia spraw. W sześciu urzędach w których wpłynęło od 2 do 90 skarg w badanym okresie, na łącznie 218 skarg, 121 zostało uznanych za bezzasadne (55,5%). W pozostałych dwóch urzędach w których wpłynęło od 276 do 579 skarg próbą objęto łącznie 33 skargi, spośród których 21 zostało uznanych za bezzasadne (63,6%).

W dwóch na osiem skontrolowanych urzędów wojewódzkich⁶⁴ stwierdzono nieprawidłowości w załatwianiu skarg polegające na tym, że:

- w 53 na 106 pism⁶⁵ (tj. w 50% badanych spraw) zakwalifikowanych jako „skarga” dokonano błędnej (nieprawidłowej) kwalifikacji pism jako skargi, podczas gdy z uwagi na ich treść, która w istocie wskazywała na przewlekłość i/lub beczynność organu, winny one być potraktowane jako pisma procesowe, stosownie do zindywidualizowanych okoliczności w sprawie oraz stanu sprawy i rozpatrywane w trybie właściwym dla ponaglenia, zgodnie z art. 37 § 1, w związku z art. 234 pkt 1 KPA;

⁵⁹ Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu i Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

⁶⁰ Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku i Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie.

⁶¹ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie i Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

⁶² Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

⁶³ Po dwa w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu i Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu i cztery w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku.

⁶⁴ Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach i Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

⁶⁵ Dobór celowy, w jednym przypadku spośród wszystkich 21 skarg jakie wpłynęły w badanym okresie, w drugim przypadku wszystkie 85 skargi jakie wpłynęły od czerwca do września 2018 r.

- w ośmiu na 85 spraw (6,8%) wojewoda nie przekazał ponaglenia do organu wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania, do czego był zobowiązany na podstawie art. 37 § 4 KPA. Niewykonanie powyższego obowiązku z uwagi na wykonywanie innych zadań spowodowało wniesienie skarg przez strony postępowania na niedokonanie czynności nakazanej prawem;
- w sześciu na 23 przypadki⁶⁶, (tj. w 26,1% badanych spraw), organ (wojewoda) nie dochował miesięcznego terminu na załatwienie skargi, o którym mowa w art. 237 § 1 KPA. W badanych sprawach pisma kierowano do stron postępowania z przekroczeniem ustawowego terminu sięgającym od ośmiu do 64 dni. Organ nie zawiadamiał w ww. przypadkach także stron o przyczynie zwłoki i nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy wraz z pouczeniem o prawie wniesienia ponaglenia (art. 36 KPA), do czego był zobowiązany na podstawie art. 237 § 4 KPA;
- w jednej na 85 spraw (1,2%) organ nie udzielił odpowiedzi na skargę, stosownie do art. 237 § 1 KPA, zgodnie z którym organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Stosownie do art. 237 § 3 KPA, o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

Dodatkowo, w jednym z ośmiu kontrolowanych urzędów wojewódzkich⁶⁷, w odniesieniu do dwóch wniosków, ich wnioskodawcy nie zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia wniosku, co było niezgodne z art. 244 § 2 KPA.

Z uwagi na beczynność wojewody bądź przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, cudzoziemcy korzystali także z możliwości złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W latach 2014 (maj) – 2018 (listopad) wojewódzkie sądy administracyjne wydały łącznie 115 wyroków, w których stwierdzono beczynność lub przewlekłość postępowania i w związku z tym wojewodowie (Skarb Państwa) zobowiązani będą ponieść wydatki w łącznej wysokości 211,8 tys. zł, w tym: z tytułu zasądzonej sumy pieniężnej na rzecz strony skarżącej – 153,5 tys. zł, z tytułu zasądnego zwrotu kosztów postępowania – 57,3 tys. zł i z tytułu zasądzonej grzywny dla wojewody – 1,0 tys. zł. Istotny wzrost liczby wyroków zaobserwowano w 2018 r., bowiem do listopada tego roku wydano łącznie 101 wyroków, w związku z którymi Skarb Państwa zobowiązany będzie ponieść wydatki w łącznej wysokości 196,6 tys. zł, w tym: z tytułu zasądzonej sumy pieniężnej na rzecz strony skarżącej – 143,5 tys. zł, z tytułu zasądnego zwrotu kosztów postępowania – 52,1 tys. zł i z tytułu zasądzonej grzywny dla wojewody – 1,0 tys. zł. Nadto w sądach znajdowały się 183 skargi cudzoziemców, w których nie zapadł jeszcze wyrok. Największą liczbę wyroków w latach 2017-2018 zasądził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, bowiem 72, w których stwierdził beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, co będzie generowało dla Skarbu Państwa dodatkowe wydatki w łącznej wysokości 157,3 tys. zł, w tym 128 spraw oczekiwało jeszcze na wydanie wyroku.

Identyfikacja trudności i ograniczeń

Wojewodowie sygnalizowali w trakcie kontroli trudności związane z niedostateczną liczbą zatrudnionych do obsługi cudzoziemców, nieadekwatną do dynamiki przyrostu liczby spraw, niskim poziomem wynagrodzeń, dużą rotacją pracowników i powstającymi w związku z tym wakacjami, trudnymi do obsadzenia, niskimi kwalifikacjami nowozatrudnionych pracowników oraz osób biorących udział w naborach, niedostosowaniem pomieszczeń obsługi do wzrastającej liczby cudzoziemców, rosnącą liczbą skarg i ponagleń przez cudzoziemców, znacznym wzrostem liczby wniosków o zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz wysoką średnią liczbą wniosków do załatwienia przypadających na pracownika.

⁶⁶ Dobór losowy pośród 344 skarg w latach 2014 (maj) – 2018 (wrzesień).

⁶⁷ Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

5.3.2. URZĘDY PRACY

Zadania komórek organizacyjnych zajmujących się sprawami cudzoziemców

Przyjęte struktury organizacyjne urzędów pracy oraz organizacja pracy komórek organizacyjnych do spraw obsługi cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających⁶⁸ pozwalały na realizację zadań przez starostów w tym zakresie, jednakże w pięciu na osiem tych urzędów⁶⁹ nie uniknięto przejściowych problemów z terminowym wykonywaniem zadań na początku 2018 r., w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy o *promocji zatrudnienia*.

W trzech urzędach pracy stwierdzono niepełne lub niewłaściwe zapisy w regulacjach wewnętrznych związanych z organizacją pracy. W jednym z urzędów⁷⁰ zapis w regulaminie organizacyjnym, dotyczący obsługi zatrudniania cudzoziemców znalazł się dopiero w lutym 2018 r., pomimo że zadanie to było realizowane w całym kontrolowanym okresie. W innym urzędzie⁷¹ nie przypisano w regulaminie organizacyjnym i zakresie czynności pracowników wszystkich ustawowych zadań związanych z obsługą cudzoziemców, ponadto dostosowanie regulaminu organizacyjnego do obowiązującego od dnia 1 stycznia 2018 r. stanu prawnego nastąpiło po prawie pięciu miesiącach. W kolejnym urzędzie⁷² w wewnętrznych uregulowaniach zapisano, że urząd nie wpisuje oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, jeżeli pomioty gospodarcze wskazują w oświadczeniu siedzibę, jak i miejsce wykonywania pracy z adresem tzw. „wirtualnego biura” (podmiot nie posiada fizycznej siedziby). Urząd pracy nie ma podstaw do rejestracji oświadczeń w innym celu niż zapewnienie możliwości legalnego zatrudnienia cudzoziemcowi, nie powinien więc rejestrować oświadczeń składanych w innym celu, o czym stanowi art. 88 ust. 6 ustawy o *promocji zatrudnienia*. Jednakże w badanym okresie nie wystąpiły przesłanki odmowy wpisania do ewidencji oświadczeń podmiotów, które zarejestrowane były pod tzw. „wirtualnym adresem”.

Zasoby kadrowe do obsługi cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

Zasoby kadrowe w urzędach pracy do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców i pracodawców zatrudniających cudzoziemców były w zasadzie wystarczające. W urzędach pracy, w kontrolowanym okresie, nastąpił ponad siedmiokrotny wzrost liczby spraw związanych z rejestracją oświadczeń w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców, a także w 2018 r. wpłynęło do nich ponad 14 tys. wniosków o zezwolenie na pracę sezonową, przy czym zatrudnienie wzrosło ze 115 osób w 2014 r. do 185 w 2018 r.

Pomimo wprowadzanych zmian organizacyjnych i zwiększenia liczby etatów, w związku z nowelizacją ustawy o *promocji zatrudnienia*, dopuszczono okresowo na początku 2018 r. do opóźnień związanych z bieżącym wpisywaniem oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi do rejestru oświadczeń. Stan zatrudnienia wahał się od trzech osób (Gdański Urząd Pracy w Gdańsku) do 46 osób (Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu) według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz od ośmiu osób (Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie) do 72 osób (Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu) według stanu na dzień 30 września 2018 r. Występujące wakaty miały charakter krótkotrwałe, w ramach organizowanych naborów były likwidowane i nie miały negatywnego wpływu na realizację zadań.

Liczba spraw na jednego pracownika⁷³ była zróżnicowana i wahała się od 0,3 tys. (Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi) do 11,4 tys. (Urząd Pracy m.st. Warszawy) według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz od 0,3 tys.

⁶⁸ Centrum Aktywizacji Zawodowej, Dział Ewidencji i Świadczeń, Dział Ofert Pracy, Referat ds. Obsługi Zatrudnienia Cudzoziemców.

⁶⁹ Za wyjątkiem Gdańskiego Urzędu Pracy w Gdańsku, Urzędu Pracy m.st. Warszawy i Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu.

⁷⁰ Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi.

⁷¹ Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie.

⁷² Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu.

⁷³ Oświadczenia o zamiarze powierzenia i powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, informacje na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy.

(Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie) do 4,5 tys. (Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu) według stanu na dzień 30 września 2018 r.

Wszyscy pracownicy posiadali wymagane kwalifikacje, wskazane dla stanowisk służbowych, które zajmowali⁷⁴ oraz posiadali aktualne zakresy czynności. Brali również udział w szkoleniach z problematyki obsługi cudzoziemców i pracodawców (tzw. szkolenia miękkie) i z problematyki załatwianych spraw (szkolenia merytoryczne – tzw. szkolenia twarde). 97 pracowników (77,6%) deklarowało znajomość języka obcego co najmniej na poziomie komunikatywnym, najczęściej języka angielskiego. W zdecydowanej większości nie były to umiejętności potwierdzone stosownym certyfikatem.

Środki finansowe na realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

We wszystkich urzędach pracy podejmowano działania, mające na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu środków finansowych przeznaczonych na zatrudnienie w obszarze obsługi cudzoziemców i pracodawców: zewnętrzne (wystąpienia do prezydentów miast, zatrudnienie w ramach umów cywilnoprawnych, zatrudnienie praktykantów i stażystów) oraz wewnętrzne (reorganizacja urzędów, przesuwanie pracowników z innych komórek). Siedem na osiem urzędów uzyskało w latach 2017-2018 dodatkowe środki finansowe na zatrudnienie osób realizujących zadania związane z obsługą cudzoziemców i pracodawców⁷⁵ (np. Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu na trzy dodatkowe etaty w 2018 r., a Urząd Pracy m.st. Warszawy na 23 dodatkowe etaty w 2018 r.). Należy mieć przy tym na uwadze, że wprowadzona od 1 stycznia 2018 r. opłata związana z wnioskiem o zezwolenie na pracę sezonową lub oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w kwocie 30 zł, z których 50% jest dochodem powiatu, powinna być przeznaczona na bezpośrednie wsparcie powiatowych urzędów pracy w realizacji zadań związanych z legalizacją pracy cudzoziemców, w tym etatów. Nie ujawniono przypadków odstąpienia od realizacji zadań urzędów pracy w zakresie obsługi cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających z powodu niewystarczających środków finansowych.

Siedem na osiem urzędów pracy nie sporządzało, ani nie zlecało wykonywania opracowań, analiz, prognoz i materiałów informacyjnych dotyczących sytuacji migracyjnej i cudzoziemców w powiatach. Jeden urząd⁷⁶ zlecił przeprowadzenie w 2018 r. badań ankietowych, mających na celu określenie zapotrzebowania pracodawców na pracowników z Ukrainy oraz zapotrzebowania Ukraińców na pracę, za cenę 149,4 tys. zł. Pracownicy urzędu pracy, na podstawie miesięcznych raportów otrzymanych w wyniku przeprowadzenia badań ankietowych opracowywali i publikowali na stronach internetowych urzędu wyniki tych badań. Wynikało z nich m.in., że 96% ankietowanych mieszkańców Ukrainy zamierza szukać pracy w Polsce, co czwarty wskazywał Gdańsk jako potencjalne miejsce pracy i życia, 96% badanych deklarowało chęć przekwalifikowania, a jako główną motywację do zatrudniania cudzoziemców pomorscy przedsiębiorcy wskazywali brak na lokalnym rynku pracy polskich pracowników o podobnych kwalifikacjach.

Warunki lokalowe do obsługi cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

We wszystkich urzędach pracy funkcjonowały miejsca obsługi klientów, najczęściej zorganizowane w pomieszczeniach (pokojach) biurowych. W dwóch urzędach warunki lokalowe były niewłaściwe, ale nie powodowały tworzenia się kolejek. W jednym⁷⁷ urzędzie bowiem nie zapewniono właściwych warunków do obsługi klientów, gdyż stanowiska do obsługi nie zapewniały poufności załatwienia sprawy, a w kolejnym urzędzie⁷⁸ nie zapewniono swobodnego dostępu dla osób z niepełnosprawnościami. W siedmiu na osiem

⁷⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936), obowiązujące od 19 maja 2018 r., które zastąpiło poprzednio obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786, ze zm.).

⁷⁵ Za wyjątkiem Powiatowego Urzędu Pracy w Lublinie pomimo wystąpienia o dodatkowe środki na jeden etat.

⁷⁶ Gdański Urząd Pracy w Gdańsku.

⁷⁷ Gdański Urząd Pracy w Gdańsku.

⁷⁸ Grodzki Urząd Pracy w Krakowie.

urzędów wojewódzkich cudzoziemcy mogli swobodnie poruszać się po całym urzędzie⁷⁹, gdyż nie było wydzielonych stref zamkniętych dla klientów. Obsługa cudzoziemców odbywała się w czasie krótszym niż godziny urzędowania w sześciu na osiem urzędów⁸⁰, co wynikało przede wszystkim z konieczności uruchomienia systemów informatycznych i braku potrzeb zapewnienia obsługi w godzinach pracy urzędu, gdyż zdecydowana większość klientów załatwiała sprawy elektronicznie, bez konieczności wizyty w siedzibie urzędu. Żaden urząd nie wyznaczył dni, w których obsługa świadczona byłaby w wydłużonym czasie, przede wszystkim z uwagi na możliwość składania dokumentów za pośrednictwem portalu „praca.gov.pl”, co umożliwiało kontakt z urzędem w sposób nieograniczony (24 godziny na dobę). W dwóch urzędach funkcjonowała specjalna linia telefoniczna dla klientów⁸¹, w pozostałych urzędach zapewniono informację o funkcjonowaniu ogólnopolskiej tzw. „Zielonej Linii”, za pośrednictwem której udzielane były informacje na temat obsługiwanych spraw. Systemy zarządzania ruchem kolejkowym funkcjonowały w sześciu na osiem urzędów⁸², a w odniesieniu do tych, w których one nie funkcjonowały tłumaczono to brakiem potrzeb i płynnym zapewnieniem obsługi. We wszystkich urzędach pracy stanowiska obsługi były właściwie wyposażone w sprzęt techniczny do obsługi, oznakowane (również w językach obcych), posiadały poczekalnie z odpowiednią liczbą miejsc siedzących i stolikami dla klientów. Ponadto podejmowano działania mające na celu poprawę warunków lokalowych obsługiwanych cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających.

Zdjęcie nr 3. Stanowisko obsługi klienta w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy



Źródło: Materiały własne NIK (data wykonania: 12 października 2018 r.).

Środki informacyjno-komunikacyjne urzędów w obsłudze cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

Urzędy pracy sprawnie komunikowały się z cudzoziemcami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w ich siedzibach i na stronach internetowych, co ułatwiało załatwianie spraw. W siedzibach urzędów zamieszczone były informacje dla klientów załatwiających sprawy w postaci tablic informacyjnych związanych z zatrudnieniem cudzoziemca, pouczeniami o zasadach i trybie postępowania oraz oferty pracy. Wydawano broszury informacyjne dla cudzoziemców i pracodawców, opisujące sposób postępowania i procedowania załatwianych spraw, również w językach obcych, udostępniano wzory wypełnionych dokumentów. Funkcjonowały strony internetowe, na których zamieszczane były informacje na temat usług świadczonych przez urzędy, m.in. pouczenia dla cudzoziemców o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach, formularze wniosków do pobrania, zamieszczano broszury informacyjne na temat sposobu załatwiania spraw, a także linki do filmów informacyjnych na temat zatrudniania cudzoziemców. Strony internetowe były dostępne w językach

⁷⁹ Za wyjątkiem Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu.

⁸⁰ Za wyjątkiem Powiatowego Urzędu Pracy w Katowicach i Powiatowego Urzędu Pracy w Łodzi.

⁸¹ Gdański Urząd Pracy w Gdańsku. Grodzki Urząd Pracy w Krakowie.

⁸² Za wyjątkiem Grodzkiego Urzędu Pracy w Krakowie i Powiatowego Urzędu Pracy w Katowicach.

obcych (np. angielskim, rosyjskim, ukraińskim), zaopatrzone były również w czytelne odnośniki i przekierowania do innych stron. Cudzoziemcy i pracodawcy mieli możliwość wypełniania i przesyłania elektronicznie formularzy i wniosków, w szczególności poprzez aplikację dostępną na stronie www.praca.gov.pl oraz przez e-PUAP. Żaden z urzędów nie umożliwił sprawdzenia stanu (statusu) sprawy przez Internet, status taki był widoczny jedynie dla pracownika urzędu pracy.

Dobra praktyka

W Powiatowym Urzędzie Pracy we Wrocławiu oraz w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy w przypadku zakończenia sprawy i możliwości odbioru dokumentów, pracodawcy informowani byli przez pracownika Urzędu telefonicznie, e-mailem lub poprzez SMS.

Współpraca z organami i instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

Urzędy pracy podejmowały współpracę z innymi organami i instytucjami w zakresie, dotyczącym cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających w związku z realizacją obowiązków nałożonych przepisami prawa (najczęściej Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Pracy, ZUS, konsulaty, urzędy wojewódzkie, urzędy miast, wojewódzkie urzędy pracy, Policja). Tylko jeden z kontrolowanych urzędów aktywnie współpracował z organizacjami pozarządowymi⁸³, a dwa z organizacjami pracodawców⁸⁴.

Projekty i programy na rzecz cudzoziemców

Dwa spośród ośmiu kontrolowanych urzędów pracy⁸⁵ uczestniczyło w realizacji projektów na rzecz cudzoziemców, które dotyczyły problematyki integracji. Do działań realizowanych przez te urzędy należała m.in. analiza i monitorowanie zapotrzebowania pracodawców na cudzoziemców, udzielanie porad zawodowych w językach obcych, wsparcie szkoleniowe i staże dla cudzoziemców.

Skargi, wnioski i petycje cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

Skargi, dotyczące spraw związanych z cudzoziemcami, wpłynęły do czterech spośród ośmiu kontrolowanych urzędów pracy. Do tych urzędów w latach 2015-2018 złożono łącznie 13 skarg, które zostały uznane za bezzasadne. Najczęściej dotyczyły one zbyt małej liczby wydawanych numerków w biletomatach, długiego oczekiwania na rejestrację oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, braku kompetencji pracowników. Wpłynęły również dwa wnioski⁸⁶ w sprawie procedury rejestracji ww. oświadczeń oraz jedna petycja⁸⁷, dotycząca skrócenia terminów rejestracji oświadczeń umożliwiających podjęcie pracy przez cudzoziemców. W jednym urzędzie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania skarg.

Przykład

W Powiatowym Urzędzie Pracy we Wrocławiu:

- niewłaściwie zakwalifikowano i rozpatrzono pięć spośród ośmiu pism zatytułowanych „skarga”, w oparciu o przepisy Działu VIII KPA, tj. w postępowaniu skargowym, pomimo że powinny być one zakwalifikowane jako ponaglenie, o którym mowa w art. 37 KPA. Przedmiotowe pisma dotyczyły w swej treści przewlekłości i długiego oczekiwania na rejestrację oświadczeń, jak również długiego oczekiwania na wydanie oświadczeń związanych z powierzeniem pracy cudzoziemcowi;
- dwóch pracodawców złożyło w dniach 22 i 28 lutego 2018 r. trzy ponaglenia, w których zarzucano urzędowi pracy, że postępowanie które wszczął na skutek złożenia oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi nie zostało rozpatrzone w terminie wskazanym w art. 88z ust. 4 ustawy o *promocji zatrudnienia*. W rzeczonych ponagleniach liczba spraw związana z opóźnieniami dotyczyła łącznie 65 osób. W każdym z postanowień wydanych na tę okoliczność przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uznano, że urząd dopuścił się bezczynności, a także

⁸³ Urząd Pracy m.st. Warszawy.

⁸⁴ Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, Gdański Urząd Pracy w Gdańsku.

⁸⁵ Gdański Urząd Pracy w Gdańsku i Urząd Pracy m.st. Warszawy.

⁸⁶ Łódzki Urząd Pracy w Łodzi.

⁸⁷ Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu.

Identyfikacja trudności i ograniczeń

zarządzono, iż urząd ma podjąć środki zapobiegawcze bezczynności w przyszłości.

Dyrektorzy urzędów pracy sygnalizowali w trakcie kontroli dalszą potrzebę zwiększenia zatrudnienia w związku ze wzrostem liczby rejestrowanych oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz ofert pracy, które wymagają wydania informacji o możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, powierzającemu wykonywanie pracy cudzoziemcowi.

5.3.3. URZĄD DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW

Struktura organizacyjna Urzędu

Przyjęta struktura organizacyjna UdSC umożliwiała realizację zadań Szefa tego Urzędu, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach cudzoziemców, jednak nie zapewniała w szczególności terminowego procedowania spraw, pomimo podejmowania licznych wewnętrznych działań organizacyjnych, wspierających najbardziej obciążone komórki Urzędu.

Regulamin organizacyjny UdSC uwzględniał wszystkie zadania związane z obsługą Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, określone w art. 22 ustawy *o cudzoziemcach*⁸⁸, jednakże do dnia 14 stycznia 2019 r. zatwierdzono tylko dwa z 11 wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek Urzędu, pomimo że do dnia 30 listopada 2018 r. zostały one opracowane. Bez wewnętrznej regulacji przez 1,5 miesiąca pozostawały zatem komórki organizacyjne realizujące główne zadania Urzędu.

Zasoby kadrowe do obsługi cudzoziemców

Zasoby kadrowe UdSC były nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw. W badanym okresie plan zatrudnienia ulegał niewielkim zmianom, bowiem oscylował pomiędzy 406 a 432 etatami, natomiast uszczuplenia w zasobach kadrowych, w odniesieniu do planu, wynosiły od 12,3% do 20,6%. Na dzień 30 września 2018 r. przeciętny stan zatrudnienia, w porównaniu do zaplanowanego, był mniejszy o 18,5%. Stan zatrudnienia (liczba etatów) uległ od 2014 r. zmniejszeniu o 5,4%, tj. o 23 etaty w porównaniu do 2017 r.

Średnia liczba spraw przypadająca na jednego pracownika merytorycznego w trzech podstawowych komórkach organizacyjnych, realizujących główne zadania Urzędu⁸⁹, corocznie wzrastała i znacznie przekraczała możliwości ich obsługi. Dla przykładu w Departamencie Legalizacji Pobytu, w Wydziale Postępowań Odwoławczych liczba spraw według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 98, a według stanu na dzień 30 września 2018 r. już 440, w Wydziale Wykazu Cudzoziemców – odpowiednio 2 237 i 3 134, a w Wydziale Konsultacji Wizowych – odpowiednio 57 154 i 61 177.

W celu realizacji zadań Urzędu systematycznie zatrudniano dodatkowych pracowników w ramach umów cywilnoprawnych. Według stanu na dzień 30 września 2018 r. odsetek pracowników zatrudnionych na zlecenie w stosunku do pracowników etatowych w trzech podstawowych komórkach organizacyjnych, realizujących główne zadania Urzędu wynosił od 1,6% do 23,8%. Najwyższy odsetek takich pracowników występował w latach 2014-2017 w Departamencie Postępowań Uchodźczych (od 8,2% do 23,8%), a w 2018 r. w Departamencie Legalizacji Pobytu – 20,5%. Zawarte umowy cywilnoprawne określały zadania przewidziane w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Natomiast zgodnie z „*Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*” zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy, a przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe.

⁸⁸ Do dnia 15 stycznia 2019 r. nie wystąpiły okoliczności wymagające wykonania zadań określonych w art. 22 ust. 1 pkt 8a lit. a-g oraz w art. 22 ust. 1 pkt 10 lit. a ustawy *o cudzoziemcach*.

⁸⁹ Departament Legalizacji Pobytu, Departament Postępowań Uchodźczych i Departament Pomocy Społecznej.

W okresie objętym kontrolą nastąpił znaczny odpływ pracowników z Urzędu, bowiem odeszło łącznie 115 pracowników, głównie z powodu niskiego poziomu wynagrodzenia. Jednocześnie występowały utrudnienia w rekrutacji nowych pracowników w miejsce odchodzących, bowiem w wyniku naborów nie obsadzono łącznie 44 etatów, w tym 10 w 2018 r. Przyczynami zakończenia postępowań bez obsadzenia stanowiska był najczęściej brak ofert lub niespełnienie przez kandydatów wymagań formalnych, a także rezygnacje kandydatów z podjęcia zatrudnienia.

Pomimo podejmowania działań zewnętrznych, głównie w postaci występowania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zwiększenie zatrudnienia i informowania go o problemach kadrowych Urzędu, a także podejmowania działań wewnętrznych, mających na celu wzmocnienie potencjału kadrowego w postaci np. oddelegowywania pracowników z innych komórek organizacyjnych, organizacji staży dla absolwentów uczelni wyższych oraz szkoleń pozostałych pracowników w celu tworzenia projektów postanowień w sprawie ponagleń, nie udało się usunąć niewydolności w funkcjonowaniu Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu I i II instancji. Tymczasem do obowiązków kierownika jednostki należy takie zorganizowanie pracy, podział powierzanych zadań oraz kształtowanie struktury zatrudnienia i wynagrodzenia, by jak najlepiej zaspokajać potrzeby kierowanej przez siebie jednostki. Zatem aktualny nadal pozostaje wniosek sformułowany przez NIK po kontroli P/16/036 – „*Polityka migracyjna państwa*” dotyczący kontynuowania działań mających na celu uzyskanie ze strony ministra właściwego do spraw wewnętrznych realnego wzmocnienia kadrowego, pozwalającego na rzetelną i terminową realizację ustawowych zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz po kontroli I/14/007 – „*Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP*” dotyczący zapewnienia struktury organizacyjnej i etatowej UdSC na poziomie pozwalającym utrzymać sprawną i terminową realizację zadań.

Analiza dokumentacji osobowej 70 pracowników Urzędu wykazała, że ich kwalifikacje odpowiadały wymogom określonym dla pracowników korpusu służby cywilnej, pracownicy ci posiadali aktualne opisy stanowisk pracy. Jedynie dwóch z 70 pracowników (2,9%) nie posiadało w aktach osobowych aktualnych zakresów obowiązków służbowych. W okresie objętym kontrolą w szkoleniach z 26 różnych języków obcych udział wzięło łącznie 289 pracowników Urzędu (ok. 70% pracowników).

Środki finansowe na realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców

Zasoby finansowe UdSC były nieadekwatne do potrzeb. Szef tego Urzędu regularnie podejmował działania mające na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu środków finansowych, w szczególności na dodatkowe zatrudnienie pracowników, poprzez zgłaszanie potrzeb w tym zakresie do MSWiA. Jednak działania te nie były w pełni skuteczne. Pomimo że od 2014 r. plan wydatków Urzędu wzrastał corocznie, od 98 661,4 tys. zł w 2014 r. do 114 166,9 tys. zł według stanu na dzień 30 września 2018 r., to zwiększenia dotyczyły głównie wydatków na pomoc socjalną dla cudzoziemców, w tym utrzymanie ośrodków dla nich. Wydatki na tę pomoc wzrosły bowiem z 57 793,8 tys. zł w 2014 r. do 70 321,3 tys. zł w 2017 r., tj. o 21,7%, podczas gdy wydatki osobowe wraz z pochodnymi od nich wzrosły odpowiednio z 22 509,0 tys. zł do 25 966,6 tys. zł, tj. o 15,4% (przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej wzrosło w tym okresie z 4,9 tys. zł brutto do 5,4 tys. zł brutto).

Warunki lokalowe do obsługi cudzoziemców

Nie ujawniono przypadków odstąpienia od realizacji zadań UdSC w zakresie obsługi cudzoziemców z powodu niewystarczających środków finansowych, jednakże wzrost liczby obsługiwanych spraw powodował opóźnienia w ich realizacji (od 2014 r. wzrastał odsetek rozstrzygnięć wydawanych po terminie).

UdSC zapewnił funkcjonowanie strefy do obsługi cudzoziemców, którą stanowiły: sala recepcyjna, pięć monitorowanych pokoi przesłuchań (z systemem przywołania pracownika ochrony), pokój psychologa, pokój dla

matki z dzieckiem, punkt medyczny (gabinet zabiegowy i lekarski) oraz dwa pomieszczenia zatrzymań (przesłuchań) wykorzystywane przez Straż Graniczną. Jednakże nie można było dokonać rezerwacji wizyty internetowo lub za pośrednictwem e-maila, tylko telefonicznie, Urząd nie prowadził infolinii, a punkt medyczny nie świadczył usług opieki medycznej na rzecz cudzoziemców zgodnie ze wszystkimi warunkami określonymi w umowie zawartej z operatorem medycznym. Powyższe miało wpływ na obniżenie jakości obsługi klientów Urzędu.

Przykład

Punkt medyczny (gabinet zabiegowy i lekarski) funkcjonujący w UdSC nie świadczył usług opieki medycznej na rzecz cudzoziemców zgodnie ze wszystkimi warunkami określonymi w umowie. Godziny przyjęć zarówno lekarza jak i pielęgniarki zaczynały się o 30 minut później niż ustalone w umowie oraz określały 30-minutową przerwę świadczenia usług, czego warunki umowy nie przewidywały. Ogółem czas świadczenia usług był krótszy o jedną godzinę dziennie, co tłumaczono koniecznością przygotowania gabinetów do obsługi cudzoziemców. Ponadto pobieranie krwi (w każdy piątek) w tym punkcie było niezgodne z umową.

W ogólnodostępnej sali recepcyjnej wydzielono cztery stanowiska (okienka) obsługiwane przez pracowników Urzędu oraz jedno przez Straż Graniczną. Nad okienkami i na szybach napisy informacyjne sporządzone były w czterech językach (polskim, angielskim, francuskim i rosyjskim). Dostępny był monitor z wyświetlanymi informacjami dla klienta w formie infokiosku oraz biletomat, a także aparat telefoniczny (z podanymi numerami telefonów) do wykonywania połączeń z pracownikami udzielającymi informacji merytorycznych. Przed wejściem na salę umiejscowiono Biuro Podawcze, przyjmujące korespondencję w czasie dłuższym niż czas obsługi interesantów.

UdSC zapewniał dostęp do niezbędnych informacji cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową lub legalizację pobytu na terytorium RP w swojej siedzibie, w ośrodkach dla cudzoziemców, a także za pośrednictwem strony internetowej Urzędu. Urząd prowadził strony internetowe dotyczące cudzoziemców i migracji, a także kanały na portalach społecznościowych. Na ogólnodostępnych tablicach informacyjnych zamieszczano m.in. informacje o: procedurach o udzielenie ochrony międzynarodowej, prawidłowo wypełnionych wzorach formularzy, formach, rodzajach i wysokości pomocy socjalnej, prawach i obowiązkach cudzoziemców, danych operatora medycznego udzielającego cudzoziemcom świadczeń zdrowotnych, procedurze odwoławczej od decyzji wydawanych w I instancji przez wojewodów, w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce. Na tablicach wywieszano także informacje na temat działań realizowanych na rzecz cudzoziemców przez organizacje pozarządowe (m.in. o pomocy prawnej i psychologicznej). Urząd przygotował również wzory pełnomocnictw oraz broszury informacyjne, dotyczące procedury odwoławczej (w języku polskim) oraz procedury określonej w art. 444 ustawy o *cudzoziemcach*. W ośrodkach dla cudzoziemców organizowano cykliczne spotkania informacyjne, wydawano ulotki, informatory oraz broszury dostarczone przez organizacje pozarządowe, prowadzące działania na rzecz cudzoziemców. Urząd wydał dwa poradniki dla cudzoziemców, ubiegających się o status uchodźcy i o ochronę międzynarodową.

Środki informacyjno-komunikacyjne urzędów w obsłudze cudzoziemców

Współpraca z organami i instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców

Urząd aktywnie współpracował z instytucjami, organizacjami, placówkami naukowo-badawczymi, organami administracji publicznej, zajmującymi się problematyką migracji, zarówno w Polsce jak i za granicą. Podejmowane działania miały różny charakter (stały, cykliczny, okresowy, sporadyczny lub jednorazowy). Współpraca dotyczyła najczęściej wymiany danych statystycznych, raportów, analiz i ekspertyz. Urząd organizował oraz brał udział w warsztatach, spotkaniach eksperckich, wizytach studyjnych i konferencjach, a także prowadził działalność dydaktyczną w zakresie generowania raportów i analizy danych statystycznych. Pracownicy Urzędu

Projekty i programy na rzecz cudzoziemców

uczestniczyli w spotkaniach i misjach zagranicznych organizowanych przez organizacje międzynarodowe, instytucje oraz agencje UE. Urząd finansował bezpłatną pomoc prawną udzielaną przez organizacje pozarządowe cudzoziemcom, ubiegającym się o ochronę międzynarodową, odwołującym się od decyzji wydanych przez Szefa Urzędu. We współpracy z organizacjami pozarządowymi Urząd prowadził także wspólne przedsięwzięcia (m.in. realizował projekty partnerskie finansowane w ramach funduszy zagranicznych, zlecał realizację usług).

UdSC, w okresie objętym kontrolą, realizował 27 projektów na rzecz cudzoziemców. W ramach Funduszu Granic Zewnętrznych realizował projekty, dotyczące komunikacji i konsultacji z cudzoziemcami oraz dotyczące zwiększenia funkcjonalności systemu informatycznego POBYT. W ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców realizowano głównie projekty szkoleniowe i edukacyjne oraz zapewniano wsparcie materialne dla tej grupy cudzoziemców. W ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy realizowano projekty, dotyczące budowy filtra epidemiologicznego w jednym z ośrodków dla cudzoziemców i w zakresie zwiększania efektywności zarządzania migracjami w Polsce. Z kolei w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji realizowano głównie projekty, mające na celu remonty ośrodków dla cudzoziemców i UdSC oraz modernizację infrastruktury teleinformatycznej.

Spośród 27 ww. projektów osiem będzie nadal kontynuowanych w latach 2019-2020. Urząd występował także w roli partnera w 17 innych projektach na rzecz cudzoziemców.

Skargi, wnioski i petycje cudzoziemców

W okresie od 1 maja 2014 r. do dnia 29 listopada 2018 r. do Urzędu wpłynęły łącznie 424 skargi, z których 106 dotyczyło organizacji, zasobów lub polityki informacyjnej. Liczba skarg wzrastała z 20 w 2014 r. do 199 w 2018 r. (do dnia 29 listopada), tj. o 895%. Spośród ww. 106 skarg, 42 uznano za zasadne, tj. 39,6%.

W omawianym okresie do Urzędu wpłynęło także 17 wniosków, z których siedem rozpatrzonych zostało pozytywnie (tj. 41,2%). Wnioski rozpatrzone pozytywnie dotyczyły m.in. podania informacji w sprawie pomocy socjalnej, przepisów dotyczących legalizacji pobytu, podstaw prawnych wydania karty pobytu, oraz interpretacji przepisów w sprawie warunków uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Do Urzędu wpłynęło również pięć petycji, z których trzy załatwiono pozytywnie. Petycje rozpatrzone pozytywnie dotyczyły organizacji pracy w jednym z ośrodków dla cudzoziemców, postępowań odwoławczych obywaterek Tadżykistanu oraz interwencji w sprawie obywatela Iraku.

W zakresie rozpatrywania skarg stwierdzono nieprawidłowości, bowiem na 10 skontrolowanych skarg, trzy (tj. 30,0%) nie zostały rozpatrzone w terminie jednego miesiąca, co było niezgodne z art. 237 § 1 KPA, przy czym tylko w dwóch przypadkach poinformowano strony o przyczynach zwłoki oraz wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy.

5.4. WPŁYW OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWA ORAZ PROCEDUR WEWNĘTRZNYCH NA OBSŁUGĘ CUDZOZIEMCÓW, ORAZ NA POZIOM ZADOWOLENIA CUDZOZIEMCÓW I POLSKICH PRZEDSIĘBIORCÓW Z TEJ OBSŁUGI

5.4.1. URZĘDY WOJEWÓDZKIE

Kierunki i plany działania w zakresie obsługi cudzoziemców

W czterech na osiem skontrolowanych urzędów wojewódzkich⁹⁰ w sposób formalny określano kierunki i plany działania w zakresie obsługi

⁹⁰ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi i Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

cudzoziemców, które następnie były monitorowane i rozliczane. Najczęściej dotyczyły one przyspieszenia procedowania spraw cudzoziemskich, wdrożenia usług usprawniających proces obsługi cudzoziemca, zakupu sprzętu informatycznego i wzmocnienia kadrowego. Określanie celów i zadań wynika ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹¹.

W jednym z urzędów⁹², głównie z uwagi na długotrwałe i nieterminowe załatwianie spraw, od września 2018 r. realizowany był program naprawczy w wydziale do spraw cudzoziemców. Zakładał on m.in. zakończenie wszystkich spraw jeszcze z 2016 r. do końca I kwartału 2019 r. oraz skrócenie czasu oczekiwania od momentu pobrania biletu do momentu podejścia do okienka o koło godzinę.

Opracowanie zasad obsługi cudzoziemców, polityki informacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi

W żadnym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie opracowano w sposób formalny zasad (procedur) obsługi klienta (cudzoziemca). Obsługa ta najczęściej odbywała się w sposób zwyczajowy, zgodnie z przyjętą praktyką. Wskazywano, że przestrzeganie zasad weryfikowane jest w toku bieżącego nadzoru nad realizacją zadań. Niektóre urzędy opracowały procedury określające zasady prowadzenia postępowań administracyjnych, dotyczących legalizacji pobytu i pracy⁹³.

Także w żadnym urzędzie wojewódzkim nie opracowano w sposób formalny polityki informacyjnej, w tym odrębnych zasad komunikowania się z klientami, będącymi cudzoziemcami. Najczęściej wskazywano, że praktyka w tym zakresie odnosi się do zapewnienia dostępu do informacji o zasadach legalizacji pobytu i zatrudnienia w RP poprzez informacje dostępne w siedzibach urzędów i na ich stronach internetowych.

Należy wskazać, że zgodnie ze *Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, jedną z zasad jest zasada pisemności sporządzania wszystkich zarządzeń i procedur, obowiązujących w jednostce sektora finansów publicznych⁹⁴. Opracowanie takich zasad mogłoby pozytywnie wpłynąć na jakość świadczonych usług, a także ułatwić pracę urzędnikom i zwiększyć zaufanie do urzędów.

W jednym z urzędów⁹⁵ z opóźnieniem sięgającym 14 dni⁹⁶ umożliwiono stronom ocenę działania urzędu, w tym jego pracowników, o której mowa w art. 14a KPA. Zgodnie z tym przepisem – obowiązującym od dnia 30 kwietnia 2018 r. – organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów.

We wszystkich ośmiu urzędach wojewódzkich funkcjonowały programy (polityki) zarządzania zasobami ludzkimi, na które składały się głównie regulacje w zakresie rekrutacji i naborów, wprowadzenia do pracy i szkoleń. Były one skierowane do wszystkich pracowników i nie zawierały oddzielnych zasad dla pracowników zajmujących się obsługą cudzoziemców. Ścieżki rozwoju zawodowego pracowników kształtowane były w oparciu o indywidualne programy rozwoju zawodowego (dla członków korpusu służby cywilnej) i wnioski wynikające z ocen okresowych pracowników urzędów.

Organizacja szkoleń dla cudzoziemców

Tylko w jednym, spośród ośmiu urzędów wojewódzkich⁹⁷, zorganizowano liczne szkolenia dla cudzoziemców – studentów, pracowników urzędów i reprezentantów firm relokujących pracowników. W drugim urzędzie⁹⁸ odbyło się tylko jedno szkolenie w 2018 r. we współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wydawania zezwoleń na pracę sezonową

⁹¹ Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

⁹² Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

⁹³ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

⁹⁴ Standard 10 – Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

⁹⁵ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

⁹⁶ Dopiero w dniu 14 maja 2018 r.

⁹⁷ Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie.

⁹⁸ Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie.

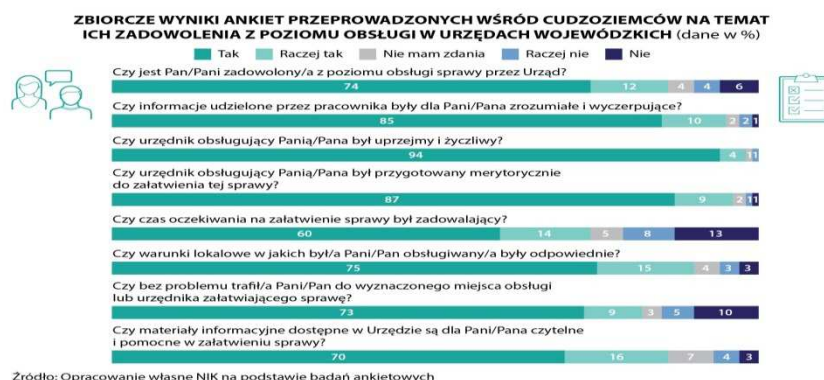
dla pracowników urzędów pracy. W pozostałych urzędach wojewódzkich organizowano od trzech do dziewięciu spotkań w formie warsztatów i konferencji, skierowanych przede wszystkim do pracodawców zatrudniających cudzoziemców oraz zagranicznych uczniów i studentów w Polsce⁹⁹ w kwestiach, dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców. Dwa urzędy¹⁰⁰ zorganizowały cykl dni otwartych dla cudzoziemców, w trakcie których przekazywano informacje, dotyczące procedur i przepisów związanych z pozostawianiem na terytorium RP.

Pomimo że przepisy prawa nie obligują urzędów wojewódzkich do organizacji szkoleń dla cudzoziemców, to ich przeprowadzanie można byłoby uznać za tzw. „dobrą praktykę”. Ponadto, w sytuacji zmian w przepisach prawa oraz licznych braków formalnych we wnioskach składanych przez cudzoziemców, organizacja szkoleń np. z zakresu sporządzania wniosków i ich dokumentowania wydaje się być zasadna.

Pomimo rosnącej liczby spraw i obsługiwanych cudzoziemców, a także występujących problemów związanych przede wszystkim z niedochowywaniem terminów na załatwienie spraw, działalność urzędów wojewódzkich, w zakresie obsługiwanych spraw cudzoziemców, została objęta czynnościami audytu wewnętrznego tylko w trzech urzędach¹⁰¹, a w dwóch urzędach¹⁰² zlecono przeprowadzenie kontroli wewnętrznej w tym zakresie. W jednym urzędzie¹⁰³ zlecono audyt zewnętrzny w celu usprawnienia funkcjonowania wydziału do spraw cudzoziemców.

W badaniu ankietowym na temat zadowolenia cudzoziemców z poziomu ich obsługi w urzędach wojewódzkich wzięło udział łącznie 436 cudzoziemców¹⁰⁴. Z badania wynikało, że większość cudzoziemców, bowiem 74%, było całkowicie zadowolonych z poziomu obsługi swoich spraw. Z kolei czas oczekiwania na załatwienie sprawy był zadowalający dla 60% z nich.

Rysunek nr 4.



Działalność audytowa i kontrolna dotycząca spraw cudzoziemców

Wyniki badania cudzoziemców z poziomu obsługi

Inicjowanie zmian przepisów prawnych dotyczących cudzoziemców

Skontrolowani wojewodowie proponowali i opiniowali zmiany do ustawy o cudzoziemcach i ustawy o promocji zatrudnienia oraz do aktów wykonawczych. Przedkładali również postulaty legislacyjne, dotyczące rozważenia zasadności zmian w ww. ustawach. Propozycje zmian w przepisach prawnych wynikały z analizy potrzeb ujawnionych w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców. Najczęściej proponowane zmiany

⁹⁹ Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

¹⁰⁰ Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi i Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

¹⁰¹ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu (2014 r.), Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (2016 r.), Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (2016 r.).

¹⁰² Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu (2016 r.), Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (2018 r.).

¹⁰³ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

¹⁰⁴ Od 36 cudzoziemców w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi do 82 cudzoziemców w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu. Badanie przeprowadzone w poszczególnych urzędach wojewódzkich w okresie od października do grudnia 2018 r.

dotyczyły wyłączenia stosowania przepisów KPA w odniesieniu do procedury uzyskiwania zezwoleń i wydłużenia terminów na ich załatwienie, poszerzenia katalogu zwolnień z uzyskania informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, rezygnacji z części wymaganych dokumentów i zastąpienia ich oświadczeniem, zwiększenia funkcjonalności systemu informatycznego POBYT poprzez brak konieczności ręcznego przenoszenia danych z wniosków do tego systemu i umożliwienie migracji danych z innych systemów (np. Krajowej Administracji Skarbowej, ZUS, Straży Granicznej), uproszczenia wzorów wniosków, zmian w wysokości opłaty skarbowej za składane wnioski. Proponowane zmiany były uwzględniane tylko w części, najczęściej w odniesieniu do aktów wykonawczych do ww. ustaw (zmiany w formularzach wniosków).

Identyfikacja trudności i ograniczeń

Wojewodowie sygnalizowali w trakcie kontroli, że przepisy prawa w zakresie legalizacji pobytu są bardzo skomplikowane i biurokratyczne zarówno dla cudzoziemców, jak i urzędników je stosujących. Podkreślali, że systemy informatyczne do obsługi spraw cudzoziemców są niefunkcjonalne i jest potrzeba ich połączenia (POBYT i SYRIUSZ), nadto nadal występuje niedostateczny stopień informatyzacji procesu legalizacji pobytu. Wskazywali ponadto, że prowadzenie sprawy w sposób tradycyjny bez zastosowania technik cyfrowych, wieloetapowość procedury oraz przewidziana mnogość ścieżek dostępu do niej, przy jednoczesnym ogromnym popycie na zatrudnienie cudzoziemców, negatywnie wpływa na prowadzone postępowania i bardzo obciąża organy je prowadzące.

5.4.2. URZĘDY PRACY

Kierunki i plany działania w zakresie obsługi cudzoziemców

Tylko w jednym na osiem skontrolowanych urzędów pracy¹⁰⁵ w sposób formalny określano kierunki i plany działania w zakresie obsługi cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających, a także w zakresie zadań związanych z podejmowaniem przez cudzoziemców pracy na terenie RP. Określone kierunki i plany działania w latach 2015-2018 były zwymiarowane, następnie monitorowane i rozliczane. Tymczasem określanie celów i zadań wynika ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰⁶.

Opracowanie zasad obsługi cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających, polityki informacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi

W dwóch na osiem urzędów pracy¹⁰⁷ opracowano w sposób formalny zasady (procedury) obsługi klienta, w tym cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających. W pozostałych urzędach obsługa ta najczęściej odbywała się w oparciu o wypracowane na przestrzeni lat tzw. „dobre praktyki”. Niektóre urzędy opracowały procedury, określające zasady postępowania w przypadku rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wydawania zezwoleń na pracę sezonową, składania ofert pracy, rejestracji bezrobotnych¹⁰⁸.

W dwóch na osiem urzędów pracy¹⁰⁹ opracowano w sposób formalny politykę informacyjną ukierunkowaną na obsługę cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających. W pozostałych urzędach wskazywano, że praktyka w tym zakresie odnosi się przede wszystkim do zapewnienia dostępu do informacji o zasadach legalizacji pracy poprzez informacje dostępne w siedzibach urzędów i na ich stronach internetowych, przekazywanie informacji przez pracowników urzędów, a także rozpowszechnianie broszur i ulotek informacyjnych. Dwa z urzędów¹¹⁰ organizowały targi i giełdy pracy, w trakcie których przedstawiano informacje m.in. na temat ofert pracy i warunków zatrudnienia cudzoziemców.

¹⁰⁵ Tj. w Gdańskim Urzędzie Pracy w Gdańsku.

¹⁰⁶ Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

¹⁰⁷ Grodzki Urząd Pracy w Krakowie i Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu.

¹⁰⁸ Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie, Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach, Urząd Pracy m.st. Warszawy, Łódzki Urząd Pracy w Łodzi.

¹⁰⁹ Gdański Urząd Pracy w Gdańsku i Grodzki Urząd Pracy w Krakowie.

¹¹⁰ Grodzki Urząd Pracy w Krakowie i Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu.

Organizacja szkoleń dla cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

W czterech na osiem urzędów pracy¹¹¹ funkcjonowały procedury w zakresie zatrudniania i rozwoju pracowników, jednakże były one skierowane do wszystkich pracowników i nie zawierały oddzielnych zasad dla pracowników zajmujących się obsługą cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających. Dotyczyły one naborów na wolne stanowiska pracy, podnoszenia kwalifikacji pracowników i okresowej oceny pracowników.

Tylko w jednym, spośród ośmiu urzędów pracy¹¹², w latach 2014-2018 zorganizowano nieodpłatne szkolenia o tematyce związanej z legalizacją zatrudnienia cudzoziemców, w których udział wzięło łącznie 424 osoby, głównie pracodawcy. W drugim urzędzie¹¹³, w szkoleniach organizowanych dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, wzięło udział 25 cudzoziemców. Trzy urzędy¹¹⁴ przekazywały informacje na temat legalizacji pracy cudzoziemców podczas szkoleń i konferencji organizowanych przez inne instytucje i organizacje (pracownicy tych urzędów występowali z prezentacjami jako prelegenci).

Pomimo że przepisy prawa nie obligują urzędów pracy do organizacji szkoleń dla pracodawców, zatrudniających cudzoziemców, to z uwagi na ustawowe zadania urzędów pracy, ich przeprowadzanie można byłoby uznać za tzw. „dobrą praktykę”. Ponadto, w sytuacji istotnych zmian w przepisach prawa, które miały miejsce z dniem 1 stycznia 2018 r., organizacja takich szkoleń wydaje się być uzasadniona.

Działalność kontrolna dotycząca spraw cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających

Pomimo rosnącej liczby spraw, dotyczących w szczególności rejestracji oświadczeń o zamiarze i powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, tylko w dwóch urzędach¹¹⁵ przeprowadzono kontrole wewnętrzne w tematyce związanej z legalizacją pracy cudzoziemców.

Realizacja programów promocji zatrudnienia cudzoziemców oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy dla cudzoziemców

Tylko dwa spośród ośmiu urzędów pracy¹¹⁶ uczestniczyły w opracowywaniu i realizacji programów promocji zatrudnienia cudzoziemców oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy dla cudzoziemców. Jeden był realizowany w latach 2017-2018, a drugi w latach 2018-2019 i dotyczyły one wsparcia pracodawców, zatrudniających cudzoziemców m.in. poprzez organizację spotkań informacyjnych, rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, a także przeprowadzanie badań, dotyczących zapotrzebowania pracodawców na pracowników z zagranicy. Pozostałe urzędy, z uwagi na znikomą liczbę cudzoziemców zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, nie prowadziło takich działań, nadto w ramach prowadzonej aktywizacji i udzielanych form pomocy nie rozróżniały bezrobotnych i poszukujących pracy ze względu na pochodzenie.

Wyniki badania przedsiębiorców zatrudniających cudzoziemców z poziomu obsługi

W badaniu ankietowym na temat zadowolenia polskich przedsiębiorców zatrudniających cudzoziemców z poziomu ich obsługi w urzędach pracy wzięło udział łącznie 332 pracodawców¹¹⁷. Z badania wynikało, że zdecydowana większość przedsiębiorców, bowiem 86%, była całkowicie zadowolonych z poziomu obsługi swoich spraw. Czas oczekiwania na załatwienie sprawy był zadowalający dla 76% z nich.

¹¹¹ Gdański Urząd Pracy w Gdańsku, Łódzki Urząd Pracy w Łodzi, Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach, Grodzki Urząd Pracy w Krakowie.

¹¹² Gdański Urząd Pracy w Gdańsku.

¹¹³ Grodzki Urząd Pracy w Krakowie.

¹¹⁴ Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, Urząd Pracy m.st. Warszawy i Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu.

¹¹⁵ Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu i Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu.

¹¹⁶ Gdański Urząd Pracy w Gdańsku i Urząd Pracy m.st. Warszawy.

¹¹⁷ Od 12 pracodawców w Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie do 64 pracodawców w Powiatowym Urzędzie Pracy we Wrocławiu. Badanie przeprowadzone w poszczególnych urzędach pracy w okresie od października do grudnia 2018 r.

Rysunek nr 5.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań ankietowych

Identyfikacja trudności i ograniczeń

Dyrektorzy urzędów pracy sygnalizowali w trakcie kontroli, że w 2018 r. nastąpiło wydłużenie czasu obsługi spraw pracodawców, zatrudniających cudzoziemców, spowodowane zwiększeniem zakresu obowiązków i czynności w skutek zmiany przepisów prawa, przy relatywnie krótkim czasie na weryfikację składanych dokumentów. Wskazywali również na niedostosowanie współpracujących ze sobą systemów informatycznych (SYRIUSZ i platforma praca.gov.pl), bowiem nie były one zsynchronizowane, np. oświadczenie wprowadzone za pośrednictwem platformy praca.gov.pl nie jest automatycznie przekierowywane do obsługiwanej w urzędach systemu SYRIUSZ.

5.4.3. URZĄD DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW

Kierunki i plany działania UdSC

UdSC mając na uwadze tworzenie warunków dla bezpiecznej i profesjonalnie zarządzanej migracji opracował trzy plany działania w razie dużego napływu cudzoziemców na terytorium RP. Pierwszy z kwietnia 2014 r., dotyczył działania Urzędu w przypadku masowego napływu migrantów z Ukrainy. Drugi z lipca 2014 r., dotyczył działania Urzędu w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski. Z kolei trzeci ze stycznia 2016 r., dotyczył planu zarządzania kryzysowego Szefa Urzędu w sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP.

Opracowanie zasad obsługi cudzoziemców, polityki informacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi

W Urzędzie opracowano procedury obsługi cudzoziemców, odnoszące się do prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej, pozbawiania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, udzielania i pozbawiania azylu, udzielania ochrony czasowej, zwalniania ze strzeżonego ośrodka lub z aresztu dla cudzoziemców osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz w zakresie udzielania pomocy socjalnej i prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców, a także prowadzenia depozytu dokumentów podróży, zdeponowanych przez cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Procedury te były zmieniane i podlegały ocenom w ramach audytu wewnętrznego.

Opracowano również program zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie na lata 2017-2021 oraz strategię komunikacyjną, która obejmowała m.in. zagadnienia związane z polityką informacyjną, dotyczącą obsługi cudzoziemców.

Organizacja szkoleń

Szef Urzędu wywiązywał się z obowiązku, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. cyklicznie organizował i prowadził szkolenia w zakresie spraw należących do jego kompetencji, w szczególności dla pracowników urzędów wojewódzkich. Pracownicy Urzędu uczestniczyli

ponadto w spotkaniach zagranicznych organizowanych przez organizacje międzynarodowe i instytucje oraz agencje UE oraz w posiedzeniach Grup Roboczych Rady UE i grup kontaktowych Komisji Europejskiej. W latach 2014-2018 pracownicy Urzędu wzięli udział łącznie w 804 spotkaniach zagranicznych, w tym w 2018 r. (do 4 grudnia) w 158.

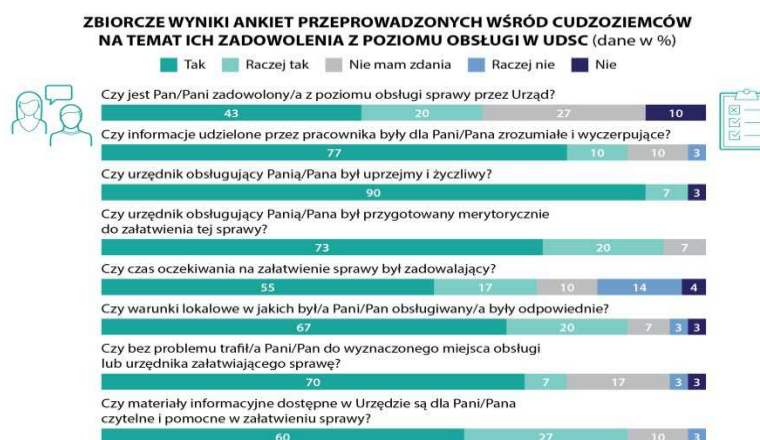
Działalność audytowa i kontrolna dotycząca spraw cudzoziemców

W latach 2014-2018 w Urzędzie przeprowadzono 17 kontroli wewnętrznych w zakresie prawidłowości realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców, z których 11 zakończyło się oceną pozytywną, cztery oceną pozytywną z nieprawidłowościami i dwie zakończyły się wydaniem oceny negatywnej. Przeprowadzono również trzy badania audytowe dotyczące: oceny procesu rozpatrywania wniosków złożonych przez cudzoziemców w sprawie nadania statusu cudzoziemca (2014 r.), oceny realizacji pomocy socjalnej udzielanej w postaci świadczeń pieniężnych cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej (2017 r.) i oceny organizacji wymiany informacji między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, w tym w zakresie wymiany dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisów w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany (2018 r.). Zalecenia i rekomendacje po badaniu audytowym z 2014 r. zostały wykonane, natomiast pozostałe Urząd częściowo zrealizował lub jest w trakcie ich realizacji.

Wyniki badania cudzoziemców z poziomu obsługi

W badaniu ankietowym na temat zadowolenia cudzoziemców z poziomu ich obsługi w Urzędzie wzięło udział łącznie 30 cudzoziemców¹¹⁸. Z badania wynikało, że 43% cudzoziemców było całkowicie zadowolonych z poziomu obsługi swoich spraw. Czas oczekiwania na załatwienie sprawy był zadowalający dla 55% z nich. Jednakże bez działań stabilizujących potencjał kadrowy Urząd może nie osiągnąć oczekiwanego poziomu satysfakcji klientów.

Rysunek nr 6.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań ankietowych

Inicjowanie zmian przepisów prawnych dotyczących cudzoziemców

Z inicjatywy Szefa Urzędu prowadzono procedurę legislacyjną nad projektami dwóch aktów prawnych, wprowadzającymi zmiany w ustawie *o cudzoziemcach*, tj. w celu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa¹¹⁹ oraz w celu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair¹²⁰. Prowadzono również prace nad projektami 18 aktów wykonawczych do ww.

¹¹⁸ Badanie przeprowadzone w listopadzie 2018 r.

¹¹⁹ Dz. U. UE L 157 z dnia 27 maja 2014 r., str. 1.

¹²⁰ Dz. U. UE L 132 z dnia 21 maja 2016 r., str. 21.

ustawy, pozostającymi we właściwości Szefa Urzędu. Szef Urzędu brał również udział w uzgodnieniach projektów aktów wykonawczych do ustawy *o cudzoziemcach*, pozostających we właściwości innych organów.

UdSC w dniu 25 października 2017 r. skierował do urzędów wojewódzkich rekomendację stosowania w drodze analogii art. 57 § 5 pkt 2 KPA do oceny zachowania terminu złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (art. 105 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*), tj. aby z zachowaniem tego terminu związać również nadanie przesyłki w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe*¹²¹. Taka rekomendacja miała na celu złagodzenie negatywnych konsekwencji faktycznych ograniczeń przyjmowania cudzoziemców, którzy chcieliby zrealizować wymóg osobistego stawiennictwa.

5.5. PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z OBSŁUGĄ CUDZOZIEMCÓW

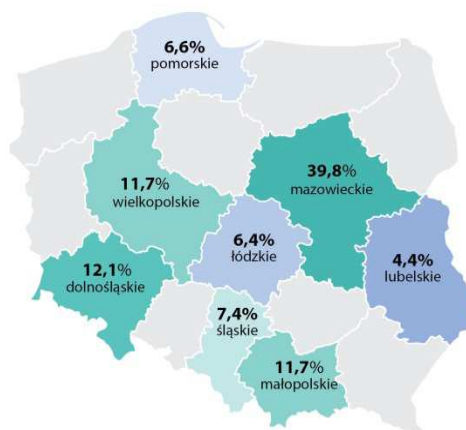
5.5.1. URZĘDY WOJEWÓDZKIE

Sprawy realizowane przez urzędy wojewódzkie z zakresu obsługi cudzoziemców

W kontrolowanym okresie do ośmiu urzędów wojewódzkich wpłynęło łącznie 532,5 tys. wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy¹²². Na przestrzeni lat liczba tych wniosków systematycznie rosła. Najwięcej ich wpłynęło w województwie mazowieckim, bo 211,8 tys. (23,7 tys. w 2014 r. i 60,2 tys. w 2018 r.), a najmniej w województwie lubelskim, bo 23,3 tys. (2,0 tys. w 2014 r. i 10,5 tys. w 2018 r.). W tych latach urzędy te wydały także 330,5 tys. decyzji pozytywnych w sprawach o zezwolenie na pobyt czasowy. Najwięcej w województwie mazowieckim, bo 130,9 tys. (18,7 tys. w 2014 r. i 27,2 tys. w 2018 r.), a najmniej w województwie pomorskim, bo 17,0 tys. (1,7 tys. w 2014 r. i 6,6 tys. w 2018 r.).

Rysunek nr 7.

WNIOSKI O ZEZWOLENIE NA POBYT CZASOWY
WEDŁUG MIEJSCA ICH ZŁOŻENIA W WOJEWÓDZTWACH OBJĘTYCH KONTROLĄ
(w latach 2014-2018)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC i wyników kontroli

Do ośmiu urzędów wojewódzkich wpłynęło również w tym okresie 55,8 tys. wniosków o zezwolenie na pobyt stały, najwięcej w województwie mazowieckim, bo 24,3 tys. (3,4 tys. w 2014 r. i 6,1 tys. w 2018 r.), a najmniej w województwie łódzkim, bo 2,3 tys. (0,3 tys. w 2014 r. i 0,6 tys. w 2018 r.). Urzędy te wydały ogółem 42,6 tys. decyzji pozytywnych w sprawach o zezwolenie na pobyt stały, najwięcej w województwie mazowieckim, bo

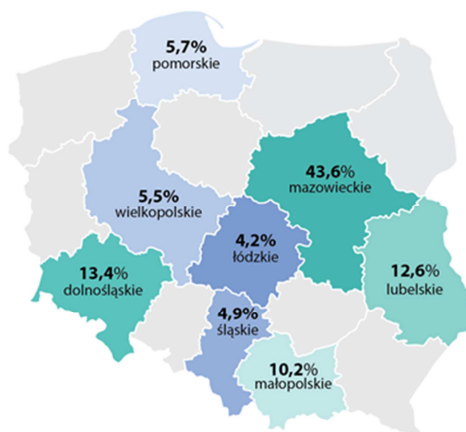
¹²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, ze zm.

¹²² Dane dotyczą także wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę.

17,7 tys. (2,6 tys. w 2014 r. i 4,4 tys. w 2018 r.), a najmniej w województwie łódzkim, bo 2,0 tys. (0,2 tys. w 2014 r. i 0,7 tys. w 2018 r.).

Rysunek nr 8.

**WNIOSKI O ZEZWOLENIE NA POBYT STAŁY
WEDŁUG MIEJSCA ICH ZŁOŻENIA W WOJEWÓDZTWACH OBJĘTYCH KONTROLĄ**
(w latach 2014-2018)

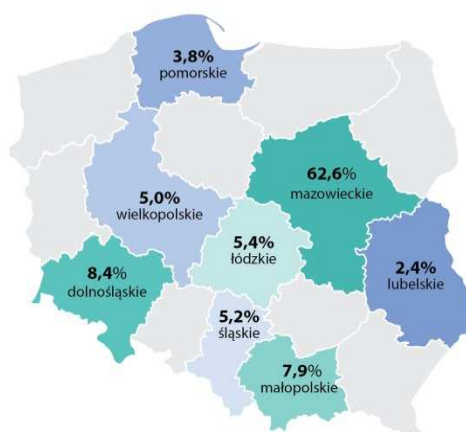


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC i wyników kontroli

Do tych urzędów wpłynęło także 12,4 tys. wniosków o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, najczęściej w województwie mazowieckim, bo 7,7 tys. (1,4 tys. w 2014 r. i 2018 r.), a najmniej w województwie lubelskim, bo 0,3 tys. (0,1 tys. w 2014 r. i 2018 r.). Urzędy te wydały łącznie 8,1 tys. decyzji pozytywnych w tych sprawach, najczęściej w województwie mazowieckim, bo 5,4 tys. (1,1 tys. w 2014 r. i 0,7 tys. w 2018 r.), a najmniej w województwie lubelskim, bo 0,2 tys. (0,5 tys. w 2014 r. i 2018 r.).

Rysunek nr 9.

**WNIOSKI O POZWOLENIE NA POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMINOWEGO UE
WEDŁUG MIEJSCA ICH ZŁOŻENIA W WOJEWÓDZTWACH OBJĘTYCH KONTROLĄ**
(w latach 2014-2018)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC i wyników kontroli

Wyniki kontroli realizacji zadań przez wojewodów

W takiej kontroli we wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich badaniem objęto łącznie 264 sprawy¹²³, w tym: 147 dotyczących zezwoleń pobytowych¹²⁴, 83 w zakresie zezwoleń na pracę oraz 34 dotyczące wydawania dokumentów podróży cudzoziemcom. Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich urzędach wojewódzkich, łącznie w 187 sprawach (70,8% zbadanych spraw), w tym: w 129 dotyczących zezwoleń pobytowych (87,8% zbadanych spraw), w 40 dotyczących zezwoleń na pracę (48,2% zbadanych spraw) oraz w 18 dotyczących wydawania dokumentów podróży cudzoziemcom (52,9% zbadanych spraw).

W zakresie zezwoleń pobytowych stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przyjmowania i rozpatrywania niekompletnych wniosków (w dwóch urzędach¹²⁵, w czterech sprawach),
- niepouczania pisemnie cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach, co było sprzeczne z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy *o cudzoziemcach* (w dwóch urzędach¹²⁶, w 14 sprawach),
- ustalania daty wszczęcia postępowania administracyjnego niezgodnie z art. 61 § 3 KPA (w dwóch urzędach¹²⁷, w 73 sprawach),
- pierwotnego wyznaczenia terminu załatwienia sprawy dłuższego niż dopuszczony przepisami prawa, co oznaczało, iż z góry zakładano niedotrzymanie terminów przewidzianych w ustawach (w dwóch urzędach¹²⁸, w 29 sprawach),
- podjęcia pierwszej czynności w sprawie z opóźnieniem, skutkującym przewlekłością prowadzenia postępowania, opóźnienia sięgały do 345 dni (w dwóch urzędach¹²⁹, w 10 sprawach),
- wzywania strony do uzupełnienia wniosku pomimo jego wcześniejszego uzupełnienia, bez wskazywania podstawy prawnej bądź w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną (w dwóch urzędach¹³⁰, w 12 sprawach),
- prowadzenia postępowań z naruszeniem terminów przewidzianych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, w skrajnym przypadku decyzja została wydana po upływie 1 259 dni od złożenia wniosku (we wszystkich urzędach, w 42 sprawach),
- nierzetelnego realizowania obowiązku zasięgnięcia informacji od właściwych służb, czy wjazd i pobyt cudzoziemca nie stanowi zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, o którym mowa w art. 109 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach* (w dwóch urzędach¹³¹, w sześciu sprawach) oraz wydania decyzji przed uzyskaniem ww. informacji (w jednej sprawie¹³²),
- pozostawiania organu w bezczynności, pomimo dysponowania wystarczającym materiałem dowodowym, pozwalającym na zakończenie sprawy, bezczynność trwała od dwóch miesięcy do dwóch lat i ośmiu miesięcy (w dwóch urzędach¹³³, w 15 sprawach),

¹²³ W tym: [1] co najmniej 10 spraw w każdym z urzędów wojewódzkich dotyczących spraw pobytowych, spośród których co najmniej siedem spraw dotyczyło zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, w tym cztery sprawy zakończone wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, dwie sprawy zakończone odmową udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w tym co najmniej jedną, w której wniesiono odwołanie od decyzji wojewody i jedną sprawę dotyczącą cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy; [2] 10 spraw dotyczących wydawania zezwoleń na pracę lub ich przedłużania albo uchylania; [3] co najmniej pięć spraw (w tym pod dwie prowadzone w 2017 r. i 2018 r.) dotyczące wydawania dokumentów podróży cudzoziemcom.

¹²⁴ Pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE.

¹²⁵ Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹²⁶ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹²⁷ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

¹²⁸ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹²⁹ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

¹³⁰ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹³¹ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹³² Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

¹³³ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

- nieumożliwienia stronie wypowiedzenia się, przed wydaniem decyzji, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co było sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 10 § 1 KPA (w dwóch urzędach¹³⁴, w 66 sprawach),
- niezawiadamiania strony o niezakończonym w terminie, wraz z wskazaniem przyczyny zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 KPA (w sześciu urzędach¹³⁵, w 35 sprawach),
- nieprzekazywania, od stycznia do września 2018 r., łącznie 1 918 ponagleń w ustawowym terminie 7-dni do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, co było niezgodne z art. 37 § 4 KPA (w jednym urzędzie¹³⁶),
- nierzetelnego sporządzania decyzji, polegającego na błędnym wskazaniu daty decyzji oraz wydaniu decyzji niezawierającej wszystkich elementów, wskazanych w art. 118 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (w dwóch sprawach¹³⁷),
- niepoinformowania właściwych organów: starosty i Straży Granicznej o cofnięciu zezwolenia na pobyt czasowy pracę, do czego zobowiązywał odpowiednio art. 124 i art. 112 ustawy o cudzoziemcach (w dwóch urzędach¹³⁸, w pięciu sprawach),
- niedokonywania niezwłocznej rejestracji w systemie informatycznym POBYT wpisów o złożonych wnioskach i wydanych decyzjach - z uwagi na dostęp do tych danych również przez służby odpowiedzialne za szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne w Polsce. Opóźnienia sięgały do 6 miesięcy i 15 dni (w czterech urzędach¹³⁹, w 31 sprawach),
- nieprzeprowadzenia w sposób kompletny lub na bieżąco metryk sprawy, do czego zobowiązywał art. 66a § 1 i 3 KPA (w czterech urzędach¹⁴⁰, w 89 sprawach),
- nieudokumentowania odbioru decyzji przez stronę, co ma kluczowe znaczenie dla organu z uwagi, m.in. na możliwość wniesienia odwołania przez stronę (art. 129 § 2 KPA) – (w jednym urzędzie¹⁴¹, w 34 sprawach).

W zakresie zezwoleń na pracę stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego weryfikowania wniosków, polegającego na przyjęciu wniosku bez podpisu strony oraz ze wskazaniem kwoty wynagrodzenia niższego niż minimalne, przewidziane przepisami prawa (dwie sprawy¹⁴²),
- podjęcia pierwszej czynności w sprawie z opóźnieniem sięgającym powyżej 30 dni (w dwóch urzędach¹⁴³, w ośmiu sprawach),
- niezawiadamiania strony o niezakończonym w terminie, wraz z wskazaniem przyczyny zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 KPA (w trzech urzędach¹⁴⁴, w 11 sprawach),
- wydania rozstrzygnięcia w sprawie z uchybieniem terminu wskazanego w art. 35 § 1-3 KPA (we wszystkich urzędach, w 28 sprawach),
- niepoinformowania Straży Granicznej o uchyleniu zezwolenia na pracę, co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 881 ustawy o promocji zatrudnienia (w dwóch sprawach¹⁴⁵),

¹³⁴ Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹³⁵ Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

¹³⁶ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹³⁷ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹³⁸ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

¹³⁹ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

¹⁴⁰ Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹⁴¹ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹⁴² Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie.

¹⁴³ Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

¹⁴⁴ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

¹⁴⁵ Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

- niewydania rozstrzygnięcia procesowego, co było niezgodne z art. 35 i art. 105 KPA (w jednej sprawie¹⁴⁶).

Wyniki kontroli ujawniły także, że w przypadku przeciągającej się procedury rozpatrywania wniosków o zezwolenie na pracę dla cudzoziemca dochodziło do sytuacji przedawnienia dokumentów składanych w postaci załączników, co wiązało się z koniecznością ponownego ich składania przez pracodawców.

W zakresie spraw, dotyczących wydawania dokumentów podróży cudzoziemcom¹⁴⁷, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepouczenia pisemnie cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach, co było sprzeczne z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy *o cudzoziemcach* (w jednej sprawie¹⁴⁸),
- prowadzenia postępowań z naruszeniem terminów przewidzianych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (w dwóch urzędach¹⁴⁹, w sześciu sprawach),
- niezawiadomienia strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, wraz z wskazaniem przyczyny zwłoki i nowego terminu zafatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 KPA (w jednej sprawie¹⁵⁰),
- nieprowadzenia na bieżąco metryk sprawy, do czego zobowiązywał art. 66a § 1 i 3 KPA (w trzech urzędach¹⁵¹, w 12 sprawach).

Ujawnione ww. nieprawidłowości świadczą o braku dostatecznego nadzoru po stronie wojewodów i dyrektorów wydziałów do spraw cudzoziemców nad pracą podległych pracowników. Są również wynikiem niewprowadzenia skutecznych mechanizmów monitorowania prowadzonych postępowań administracyjnych, a także niedokonywania analiz przyczyn ich beczynności i przewlekłości. W zdecydowanej większości zakładano bowiem, że ich źródłem nie były zawinienia po stronie pracowników, lecz obiektywne okoliczności na które urzędy nie miały wpływu. Zaznaczyć należy w tym kontekście, że pomimo trudności organizacyjnych, wynikających m.in. ze skali wpływających wniosków o wydanie zezwoleń na pobyt i pracę, terminowość realizacji zadań związanych z tymi wnioskami stanowi prawny obowiązek organu administracji publicznej. W doktrynie i orzecznictwie prawa administracyjnego wskazuje się, że z realizacji tego obowiązku nie zwalnia zarówno duża liczba spraw, jak również brak etatów i środków pieniężnych¹⁵².

Niewydolność urzędów wojewódzkich powoduje m.in. znaczne wydłużenie czasu zafatwiania spraw z zakresu wjazdu i pobytu cudzoziemców, realokację firm zatrudniających cudzoziemców poza granice RP, utratę miejsc pracy i dochodów przez podmioty, których klientami są cudzoziemcy, utratę przez budżet państwa wpływów finansowych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i podatków pochodzących od firm zatrudniających cudzoziemców. Poruszony problem ma zatem szerokie implikacje w działalności wojewodów oraz z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto nierzadkie były także przypadki, gdy opieszałość w procedowaniu wniosków cudzoziemców – z winy urzędów – powodowała, że dostarczone przez nich dokumenty traciły ważność (np. zawarte umowy na wynajem mieszkania) i zachodziła konieczność dodatkowego wzywania celem dostarczenia aktualnego dokumentu.

¹⁴⁶ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹⁴⁷ Takie jak: karta pobytu, polski dokument podróży dla cudzoziemca, polski dokument tożsamości dla cudzoziemca.

¹⁴⁸ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

¹⁴⁹ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

¹⁵⁰ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

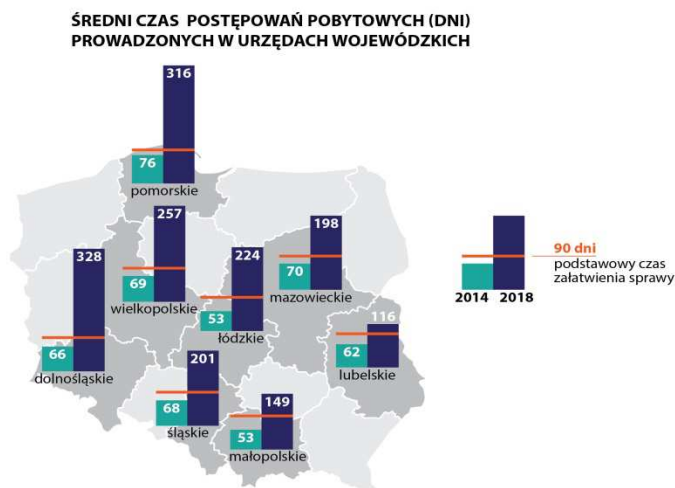
¹⁵¹ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

¹⁵² Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99, LEX nr 50019.

W jednym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich¹⁵³ przyjęte rozwiązania proceduralno-organizacyjne przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków składanych przez cudzoziemców stały w sprzeczności z zasadą równego traktowania stron (art. 8 § 1 KPA) i stanowiły potencjalne pole do rozwoju mechanizmów korupcjogennych. W urzędzie tym umożliwiono, głównie tzw. klientom strategicznym, tj. cudzoziemcom wykonującym pracę na rzecz inwestorów zagranicznych, zlokalizowanych w specjalnych strefach ekonomicznych, realizujących projekty, m.in. o innowacyjnym znaczeniu dla gospodarki, złożenie wniosków poza systemem kolejkowym. W takim „trybie” przyjmowano średnio ok. 300 klientów (cudzoziemców) miesięcznie, którzy w konsekwencji, wbrew uznanej w urzędzie zasadzie procedowania wniosków zgodnie z chronologią ich wpływu, mieli możliwość uzyskania wcześniejszego rozstrzygnięcia w sprawie, w porównaniu do pozostałych cudzoziemców, którzy nie mogli skorzystać z tej uprzywilejowanej ścieżki. Także na etapie rozpatrywania wniosków stosowano rozwiązania, wskazujące na traktowanie w sposób uprzywilejowany wybranych grup cudzoziemców. Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza 54 wniosków pobytowych, których rozstrzygnięcie zakończyło się wydaniem decyzji pozytywnej wykazała, że w 18 przypadkach (w tym 16 z lat 2017-2018) postępowania te zakończyły się w terminach znacznie krótszych niż średni ich czas prowadzenia w urzędzie. Rozstrzygnięcia te (w terminie do 30 dni) otrzymywali głównie cudzoziemcy poniżej 13. roku życia, zawodnicy lokalnych klubów sportowych oraz członkowie zarządu banku. Należy podkreślić, że działalność organów administracji publicznej powinna opierać się o zasadę przejrzystości i równego traktowania stron postępowania. Wskazane wyżej przykłady przeczą tym fundamentalnym zasadom, naruszając jednocześnie zaufanie obywateli do władz publicznych. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji winny być traktowane w podobny sposób, a każda różnica musi być uzasadniona w usprawiedliwionych, obiektywnych, sformalizowanych i istotnych właściwościach danej sprawy.

Średni czas prowadzenia postępowań dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców w RP w urzędach wojewódzkich systematycznie ulegał znacznemu wydłużeniu.

Rysunek nr 10.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC oraz wyników kontroli

Ujawnione w toku kontroli liczne nieprawidłowości, dotyczące realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców, wskazują na potrzebę podjęcia przez wojewodów działań wzmacniających w urzędach wojewódzkich kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań

¹⁵³ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Wynikały one jednakże w dużej mierze z trudnej sytuacji kadrowej kontrolowanych urzędów, spowodowanej niedoborami kadrowymi, fluktuacją kadr i niekonkurencyjnymi warunkami wynagrodzenia za pracę.

Przepisy ustawy *o cudzoziemcach* nie definiują wprost pojęć „legalnego pobytu” czy „nielegalnego pobytu”, mimo że ustawa ta w wielu miejscach odwołuje się do obu tych terminów (np. wnioski o zezwolenie na pobyt czasowy, czy na pobyt stały można zasadniczo złożyć podczas „legalnego pobytu”, z kolei „nielegalny pobyt” jest przesłanką do odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy). Jej analiza skłania do stwierdzenia, że pobyt „nielegalny” to nie tylko pobyt cudzoziemca, który nie posiada odpowiedniego zezwolenia czy dokumentu (wizy czy karty pobytu), ale także pobyt cudzoziemca, który ma taki dokument, ale np. nie posiada odpowiednich środków finansowych lub został uznany za stwarzającego zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. W związku z tym skonkretyzowanie tych terminów winno przyczynić się przede wszystkim do ujednoczenia podejścia w tym zakresie w celu wyeliminowania naruszania praw cudzoziemców.

Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP

Żaden ze skontrolowanych wojewodów nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, o której mowa w art. 289 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach*, z uwagi – jak wyjaśniano – na jej fakultatywny, a nie obligatoryjny charakter.

Kryteria wydawania zezwoleń na pracę

We wszystkich skontrolowanych województwach wojewodowie ustalili kryteria wydawania zezwoleń na pracę, o których mowa w art. 10 ust. 3 ustawy *o promocji zatrudnienia*, przy czym w jednym przypadku¹⁵⁴ akt prawa je statuujący nie został zaktualizowany i nie zapewniono jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie klasyfikacji zawodów i specjalności, w drugim natomiast wojewoda ustalił kryteria dopiero w II połowie 2017 r.¹⁵⁵ Ustalanie ww. kryteriów poprzedzone było zasięgnięciem opinii właściwego marszałka województwa oraz wojewódzkiej rady rynku pracy.

Nadzór i kontrola wojewody w ramach polityki rynku pracy

Zgodnie z art. 114a ustawy *o promocji zatrudnienia* wojewodowie realizowali obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw pracy informacji o realizacji w roku poprzednim nadzoru i kontroli, o których mowa w art. 10 ust. 1 ww. ustawy, we wszystkich latach objętych kontrolą, w terminie ustawowym, tj. do dnia 31 stycznia. W zakresie posiadanych uprawnień nadzorczych i kontrolnych w obszarze polityki rynku pracy, siedmiu¹⁵⁶ z ośmiu skontrolowanych wojewodów, przeprowadziło kontrole w podległych urzędach pracy w związku z wykonywaniem przez nie zadań, dotyczących cudzoziemców. Zdecydowana ich większość miała miejsce w 2018 r. (65,6%).

Prowadzenie w systemach informatycznych rejestrów w sprawach cudzoziemców

Wszyscy skontrolowani wojewodowie wywiązywali się z obowiązku prowadzenia rejestrów w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 428 ust. 1 pkt. 2 lit. b-i oraz lit. k ustawy *o cudzoziemcach*, a także ewidencji zaproszeń (art. 429 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach*). Zbiory te prowadzone były z wykorzystaniem systemu informatycznego POBYT. W dwóch przypadkach do ewidencjonowania spraw w poszczególnych rodzajach postępowań pobytowych wykorzystywano także pomocniczo własne rejestry elektroniczne bądź papierowe¹⁵⁷ lub teleinformatyczny system elektronicznego zarządzania dokumentacją¹⁵⁸. Zgodnie z art. 90c ust. 1 ustawy *o promocji zatrudnienia*, od dnia 1 stycznia 2018 r., we wszystkich urzędach wojewódzkich, rejestr zezwoleń na pracę prowadzony był w systemie teleinformatycznym „ZC – Zatrudnianie cudzoziemców”. Systemy te zapewniały możliwość gromadzenia i przechowywania danych wymaganych przepisami prawa: art. 430 ust. 1, ust. 2

¹⁵⁴ Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie.

¹⁵⁵ Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

¹⁵⁶ Za wyjątkiem Wojewody Małopolskiego.

¹⁵⁷ Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie.

¹⁵⁸ Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku.

pkt 2-3 ustawy o cudzoziemcach (POBYT) oraz art. 90c ust. 6-9 ustawy o promocji zatrudnienia (ZC – Zatrudnianie cudzoziemców). W dwóch z ośmiu urzędów wojewódzkich¹⁵⁹ stwierdzono, że rejestr zezwoleń na pobyt czasowy bądź rejestr zezwoleń na pracę nie były prowadzone rzetelnie, co tłumaczono brakiem wymuszenia przez ten system wpisania koniecznych danych, a także umieszczaniem – w ocenie urzędów – najbardziej istotnych danych z uwagi na liczbę wniosków do rozpatrzenia.

Przykład

W prowadzonym w **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie** rejestrze zezwoleń na pracę w czterech na pięć zbadanych spraw (80,0%) nie ujęto danych, dotyczących podstawowych obowiązków na stanowisku pracy (art. 90c ust. 9 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia), a w jednej z tych spraw dodatkowo również informacji o dacie wydania i dacie ważności dokumentu podróży (art. 90c ust. 8 pkt 6 ustawy o promocji zatrudnienia).

Nieterminowe przekazywanie sprawozdań o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP

Wojewodowie realizowali obowiązek sporządzania i przekazywania półrocznych sprawozdań o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP (MPiPS-04/MRPiPS-04) za lata 2014-2017 i za I półrocze 2018 r., o których mowa we właściwym Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej za ww. lata. Trzech z ośmiu wojewodów¹⁶⁰ wszystkie sprawozdania przekazało w terminach wynikających z ww. programów. W pozostałych przypadkach terminy te nie były dotrzymywane przynajmniej w odniesieniu do jednego sprawozdania, a ich przekroczenie wynosiło od dwóch do 19 dni. Nieterminowe przekazywanie sprawozdań wyjaśniano realizowaniem innych zadań związanych z obsługą cudzoziemców.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁶¹, jeżeli badanie statystyczne jest prowadzone na zasadzie obowiązku, respondenci są obowiązani do udzielenia i przekazania prowadzącemu badanie danych w terminach określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej. Należy nadto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 58 ww. ustawy przekazanie danych statystycznych po oznaczonym terminie, sankcjonowane jest karą grzywny.

Kierowanie zawiadomień i wniosków o ukaranie w związku z ujawnieniem czynów zabronionych do właściwych organów ścigania

W związku z realizowanymi zadaniami, dotyczącymi obsługi cudzoziemców, wszystkie urzędy wojewódzkie deklarowały współpracę z właściwymi organami ścigania w przypadkach ujawnienia podejrzenia popełnienia czynów zabronionych. Z uwagi na brak obowiązku prawnego, nie wszystkie jednostki prowadziły rejestry, w których ewidencjonowały kierowane w tym zakresie zawiadomienia czy wnioski, co było działaniem nierzetelnym i znacznie utrudniało, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiało dokonanie związowania tego obowiązku. Ich adresatem najczęściej były: Państwowa Inspekcja Pracy, Straż Graniczna, właściwa Prokuratura Rejonowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy Centralne Biuro Śledcze Policji. Dotyczyły one głównie spraw związanych z podejrzeniem podrobienia i sfałszowania dokumentów przedkładanych w trakcie prowadzonych postępowań pobytowych, bądź podejrzenia nielegalnego zatrudniania cudzoziemców. Urzędy wojewódzkie z reguły nie posiadały jednak informacji zwrotnych, które z zawiadomień zakończyły się skazaniem lub ukaraniem osób objętych zgłoszeniem.

5.5.2. URZĘDY PRACY

Sprawy realizowane przez urzędy pracy z zakresu obsługi cudzoziemców

W kontrolowanym okresie osiem urzędów pracy wydało łącznie 314,5 tys. informacji na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, w tym najwięcej Urząd Pracy m.st. Warszawy, bo 140,7 tys. (11,5 tys. w 2014 r.

¹⁵⁹ W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu oraz w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

¹⁶⁰ Wojewoda Łódzki, Wojewoda Mazowiecki oraz Wojewoda Śląski.

¹⁶¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 649.

i 32,7 tys. do dnia 30 września 2018 r.), a najmniej Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie, bo 1,4 tys. (od 8 szt. w 2014 r. do 0,5 tys. do dnia 30 września 2018 r.). Liczba wydawanych informacji systematycznie wzrastała, bowiem niecały trzykrotny ich wzrost w kontrolowanym okresie nastąpił w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy, a ponad 58-krotny w Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie i w Powiatowym Urzędzie Pracy w Lublinie.

Urzędy pracy w tym okresie zarejestrowały łącznie 1 341,2 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia i powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, w tym 341,8 tys. oświadczeń do dnia 30 września 2018 r. o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Najwięcej oświadczeń zarejestrował Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu, bo 306,8 tys. (25,1 tys. w 2014 r. do 56,4 tys. do dnia 30 września 2018 r.), a najmniej Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie, bo 19,1 tys. (2,2 tys. w 2014 r. i 0,9 tys. do dnia 30 września 2018 r.). Liczba rejestrowanych oświadczeń systematycznie wzrastała, za wyjątkiem Powiatowego Urzędu Pracy w Lublinie, w którym od 2017 r. zaczęła spadać. Wzrost oświadczeń w tych urzędach w kontrolowanym okresie był niemal dwukrotny w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy i ponad 16-krotny w Gdańskim Urzędzie Pracy w Gdańsku. Najwięcej tych oświadczeń dotyczyło obywateli Ukrainy (98,5%).

Wszystkie urzędy pracy wydawały w 2018 r. zezwolenia na pracę sezonową, wydano ich łącznie (do 30 września) 3,3 tys. Najwięcej ich wydał Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu, bowiem do dnia 30 września 2018 r. 1,0 tys., a najmniej Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach, bo tylko 3. Najwięcej zezwoleń na pracę wydano dla obywateli Ukrainy (99,1%).

**Zawiadomianie
właściwych organów
o zarejestrowaniu
cudzoziemca jako osoby
bezrobotnej**

W urzędach pracy na ogół nieprawidłowo realizowano wymóg zawiadomiania organu Straży Granicznej lub wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca o zarejestrowaniu cudzoziemca jako osoby bezrobotnej, o którym mowa w art. 33 ust. 2a ustawy o *promocji zatrudnienia*.

Sześć z ośmiu kontrolowanych urzędów pracy¹⁶² zarejestrowało łącznie 54 cudzoziemców jako osoby bezrobotne (od dwóch w Powiatowym Urzędzie Pracy w Katowicach do 29 w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy). Tylko dwa urzędy pracy¹⁶³ wypełniły obowiązek, o którym mowa w art. 33 ust. 2a ustawy o *promocji zatrudnienia* i zawiadomiły organ Straży Granicznej lub właściwego wojewodę o tym fakcie niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od momentu rejestracji. Pozostałe cztery urzędy bądź nie powiadomiły we wszystkich przypadkach ww. organów lub uczyniły to ze znaczną zwłoką, co uznano za działanie nierzetelne, gdyż fakt powiadomienia nastąpił w terminie od 19 do 102 dni od momentu rejestracji jako osoby bezrobotnej. Wprawdzie przepisy prawa nie wskazują terminu w jakim należy to uczynić, jednak przesłanie tych informacji ze znaczną zwłoką, co miało miejsce w ww. przypadkach powoduje, że może być ona pozbawiona waloru aktualności.

Przykłady

W Powiatowym Urzędzie Pracy we Wrocławiu zawiadomiono Wojewodę Dolnośląskiego o fakcie zarejestrowania cudzoziemca jako osoby bezrobotnej w terminie 49 i 102 dni od dnia rejestracji, co było działaniem nierzetelnym, gdyż nastąpiło z relatywnie dużym opóźnieniem. Fakt ten tłumaczono prowadzeniem postępowania wyjaśniającego, które nie ma wpływu na realizację tego obowiązku. Należy wskazać, że w pięciu innych przypadkach powiadomiono Wojewodę Dolnośląskiego w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia rejestracji.

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Poznaniu nie poinformowano Straży Granicznej lub wojewody o jednym przypadku zarejestrowania cudzoziemca jako bezrobotnego, co stanowiło naruszenie art. 33 ust. 2a ustawy o *promocji zatrudnienia*. Z kolei w **Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie** niedopełniono

¹⁶² Za wyjątkiem Powiatowego Urzędu Pracy w Lublinie i Gdańskiego Urzędu Pracy w Gdańsku.

¹⁶³ Urząd Pracy m.st. Warszawy i Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach.

Realizacja zadań związanych z wydawaniem informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy

tego obowiązku w siedmiu na osiem przypadków, co tłumaczono niedopatrzeniem po stronie pracowników.

Urzędy pracy na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z wydawaniem informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, o których mowa w art. 88c ust. 1-2 ustawy *o promocji zatrudnienia*. Kontrola prawidłowości wydania łącznie 106 ww. informacji¹⁶⁴ wykazała, że w pięciu urzędach pracy (54 wydane informacje) czynności te były wykonywane zgodnie z przepisami ww. ustawy i stosownych aktów wykonawczych do niej. W trzech urzędach¹⁶⁵ stwierdzono nieprawidłowości związane głównie z niedochowaniem terminu na jej wydanie (opóźnienia od sześciu do 32 dni) oraz niedochowaniem wymogów wynikających z warunków określonych w stosownym rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Przykłady

W **Powiatowym Urzędzie Pracy w Lublinie** wydając w 2017 r. informację o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, wzięto pod uwagę wskazane w ofercie pracy zawyżone wymagania w stosunku do pracy, którą cudzoziemiec miał wykonywać, co było niezgodne z § 5 ust. 3 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca i wynikało z przeoczenia pracownika. Ponadto wszystkie objęte badaniem, wydane w 2018 r., informacje sporządzone zostały według wzoru, który obowiązywał do dnia 31 grudnia 2017 r., co tłumaczono omyłką.

W **Powiatowym Urzędzie Pracy we Wrocławiu** jedna informacja została wydana pracodawcy po upływie 22 dni od złożenia wniosku w sprawie, co było niezgodne z art. 88c ust. 2 pkt 2 ustawy *o promocji zatrudnienia* i wynikało z dużej liczby spraw do załatwienia. Taką informację wydaje się bowiem na wniosek podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia złożenia oferty pracy w przypadku organizowania rekrutacji wśród bezrobotnych i poszukujących pracy.

W trakcie kontroli ujawniono praktykę pracodawców polegającą na składaniu ofert pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, w szczególności w przypadku ofert, mających na celu wykazanie braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry osób bezrobotnych i poszukujących pracy (tzw. test rynku pracy, oferty składane w celu uzyskania informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy). Oferty te były często konstruowane w sposób mogący zniechęcić ewentualnych kandydatów do skorzystania z nich, np. ¼ etatu za kwotę 525 zł miesięcznie, czy 10 godzin pracy miesięcznie za stawkę godzinową 13,70 zł. Urzędy pracy weryfikując takie oferty winny zatem dochowywać należytej staranności, w szczególności pod kątem zaistnienia potencjalnych mechanizmów dyskryminacji.

Realizacja zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę sezonową

Urzędy pracy w zasadzie prawidłowo wykonywały obowiązki związane z prowadzeniem postępowań w sprawie wydawania zezwoleń na pracę sezonową w oparciu o przepisy art. 88n-88y ustawy *o promocji zatrudnienia* (obowiązujące od dnia 1 stycznia 2018 r.). Kontrola łącznie 50 tych postępowań¹⁶⁶ w trzech urzędach pracy (15 wydanych zezwoleń) wykazała nieprawidłowości, jednakże o charakterze formalnym.

Przykłady

W **Powiatowym Urzędzie Pracy w Lublinie** w zawiadomieniu skierowanym do podmiotu wnioskującego o wydanie zezwolenia na pracę sezonową

¹⁶⁴ Co najmniej 10 informacji w każdym z kontrolowanych urzędów pracy, w tym co najmniej po trzy z 2017 r. i z 2018 r.

¹⁶⁵ Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu, Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie i Grodzki Urząd Pracy w Krakowie.

¹⁶⁶ Co najmniej pięć postępowań w sprawie wydania zezwoleń na pracę, w tym jedno obejmujące procedurę odwoławczą.

cudzoziemca o niezłażeniu sprawy w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku, nie pouczone strony o prawie do wniesienia ponaglenia, czego wymaga art. 36 § 1 KPA, co tłumaczono błędną interpretacją przepisów prawnych.

W **Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie** nie załączono do akt sprawy w zakresie wydania zezwoleń na pracę sezonową (w pięciu na dziewięć przypadków) potwierdzenia dokonania sprawdzenia przed wydaniem zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemcowi, czy podmioty ubiegające się o wydanie zaświadczenia o wpisie wniosku do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej nie zalegają z płatnościami wynikającymi ze zobowiązań wobec ZUS i KRUS, zgodnie z art. 88j ust. 2b pkt 3-4 ustawy o *promocji zatrudnienia*. Ponadto w jednym przypadku nie potwierdzono weryfikacji wysokości wynagrodzenia określonego w umowie zlecenia wymaganej art. 88o ust. 1 ww. ustawy. Powyższe spowodowane było niedopatrzeniem pracowników weryfikujących wnioski.

W **Powiatowym Urzędzie Pracy w Poznaniu** w jednej na pięć zbadanych spraw stwierdzono brak terminowego wpisu wniosku do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej oraz wydania zaświadczenia o tym wpisie, z uwagi na dużą liczbę spraw do załażenia. Wniosek został wpisany po 26 dniach, chociaż nie podejmowano żadnych czynności wyjaśniających w sprawie.

Realizacja zadań
związanych
z oświadczeniami
podmiotów
powierających
wykonywanie pracy
cudzoziemcowi

Urzędy pracy prawidłowo realizowały zadania związane ze składanymi oświadczeniami podmiotów zamierzających powierzyć (do końca 2017 r.) i powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom (od 2018 r.), o których mowa w art. 88z i 88za ustawy o *promocji zatrudnienia*, jednakże czynności te nie były na ogół wykonywane terminowo. Kontrola prawidłowości postępowania na próbie łącznie 60 spraw¹⁶⁷ z tego zakresu wykazała nieprawidłowości w trzech urzędach¹⁶⁸, związane z dochowaniem terminu na załażenie sprawy. Jednakże należy wskazać, że problemy z dochowaniem tych terminów na początku 2018 r., w związku z nowymi zadaniami wynikającymi z nowelizacji ww. ustawy, były podnoszone przez dyrektorów pięciu urzędów pracy, co jednak nie zostało w pełnym zakresie ujawnione na próbie badanych spraw, także z uwagi na występującą w tym okresie niefunkcjonalność systemu informatycznego SYRIUSZ.

Przykład

W **Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie** dopuszczono do zaległości w zakresie bieżącego wpisywania oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń. Według stanu na dzień 30 września 2018 r. około 2 739 (10%) oświadczeń nie wpisano do ewidencji w wymaganym terminie, określonym w art. 88z ust. 4 ustawy o *promocji zatrudnienia*. Ponadto w przypadku czterech na 10 oświadczeń, które zostały wpisane do ewidencji oświadczeń w terminie od 32 do 34 dni roboczych stwierdzono przewlekłość postępowania oraz niedochowanie należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w wymaganym terminie. We wszystkich z wymienionych przypadków urząd nie podjął żadnej czynności w sprawie, w terminie siedmiu dni wymaganych art. 88z ust. 4 ww. ustawy o *promocji zatrudnienia*. W żadnym z ww. przypadków urząd nie zawiadomił stron o niezłażeniu sprawy w terminie, nie podał przyczyn takiego stanu rzeczy i nie wskazał nowego terminu jej załażenia, co było niezgodne z wymogiem art. 36 KPA. Do złożenia dodatkowych wyjaśnień w celu zebrania wyczerpującego materiału dowodowego wzywano strony telefonicznie po upływie 34, 20 i 19 dni roboczych od daty złożenia wniosku.

¹⁶⁷ Co najmniej 5 spraw związanych ze złożeniem przez podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom oświadczeń, w tym co najmniej trzy prowadzone na podstawie przepisów obowiązujących od dnia 1 stycznia 2018 r., w tym jedną w której wydano decyzję o odmowie wpisania oświadczenia do ewidencji.

¹⁶⁸ Grodzki Urząd Pracy w Krakowie, Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach i Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu.

W trakcie kontroli ujawniono niejednorodną praktykę urzędów pracy polegającą na tym, iż przed dokonaniem wpisu do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, w części z nich dokonywano sprawdzenia, czy podmiot ubiegający się o dokonanie wpisu nie zalega z płatnościami wynikającymi ze zobowiązań wobec ZUS, a w części z nich tego nie czyniono. Zgodnie z art. 88z ust. 6 pkt 3 ustawy *o promocji zatrudnienia*, niedopełnienie przez podmioty, powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcowi, obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, stanowi przesłankę fakultatywną do wydania decyzji o odmowie wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń. Należy także wskazać, że przekazane pismem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 marca 2018 r. rekomendacje w sprawie wykonywania zadań związanych z ww. oświadczeniami wskazywały, że sprawdzanie, czy w danym przypadku zachodzą okoliczności, w których można (nie ma obowiązku) odmówić wpisu oświadczenia, należy ograniczyć tylko do przypadków pojawiających się podejrzeń. Przepis art. 88z ust. 6 ww. ustawy wskazujący jedynie na możliwość wydania decyzji odmownej o wpisie oświadczenia w oparciu o otwarty katalog przesłanek powoduje uznanie administracyjne i niejednorodną praktykę urzędów.

Prowadzenie rejestrów i ewidencji w systemie teleinformatycznym

Wszystkie urzędy pracy, zgodnie z art. 90c ust. 1 pkt 2 i 3 i ust. 2 ustawy *o promocji zatrudnienia*, prowadziły rejestry zezwoleń na pracę sezonową, ewidencję wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemców oraz ewidencję oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Rejestry były prowadzone w formie elektronicznej w systemie informatycznym SYRIUSZ, a informacje zamieszczone w tych rejestrach były zgodne z danymi wynikającymi z prowadzonych postępowań.

System informatyczny SYRIUSZ do dnia 17 maja 2018 r. nie rejestrował daty rzeczywistego wpisania poszczególnych oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, co z kolei utrudniało przeprowadzenie przez NIK analizy terminowości załatwianych spraw w tym okresie. Należy jednak wskazać, że ta ułomność systemu została wyeliminowana aktualizacją oprogramowania, co miało miejsce po dniu 17 maja 2018 r. Odpowiedzialność za sprawne działanie tego systemu ponosi MRPiPS.

Rejestry i ewidencje zawierały dane wymagane w art. 90c ust. 7-10 ustawy *o promocji zatrudnienia*, z wyjątkiem informacji w rejestrach o numerze PESEL cudzoziemca, jeżeli został nadany i o państwie poprzedniego lub dotychczasowego pobytu cudzoziemca, określonych w ust. 8 pkt 5 i 7 ww. artykułu. W rejestrach nie przewidziano miejsca (rubryk) na zamieszczenie numeru PESEL cudzoziemca i wpisanie państwa poprzedniego lub dotychczasowego pobytu cudzoziemca, a wzory wniosków i oświadczeń określone stosownym rozporządzeniem nie zawierały tych danych.

Pobieranie i przekazywanie dochodów budżetowych

Stwierdzono, że wszystkie urzędy pracy pobierały dochody z tytułu wpłat, o których mowa w art. 90a ust. 1a pkt 2 ustawy *o promocji zatrudnienia*, związane ze złożeniem wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową lub jego przedłużeniu oraz oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz odprowadzały je w prawidłowej wysokości na rachunek bankowy powiatu, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*. Z tego tytułu na rachunki bankowe kontrolowanych urzędów pracy wpłynęło 10 887,1 tys. zł, z tego najwięcej w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy, bo 2 192,1 tys. zł¹⁶⁹, a najmniej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Lublinie, bo 85,5 tys. zł¹⁷⁰.

¹⁶⁹ 2 143,6 tys. zł z tytułu wpłat dotyczących oświadczeń o zamiarze powierzenia i powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz 48,5 tys. zł z tytułu wpłat dotyczących zezwolenia na pracę sezonową.

¹⁷⁰ 51,3 tys. zł z tytułu wpłat dotyczących oświadczeń o zamiarze powierzenia i powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz 34,2 tys. zł z tytułu wpłat dotyczących zezwolenia na pracę sezonową.

5.5.3. URZĄD DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW

Realizacja zadań UdSC

Zadania związane z obsługą cudzoziemców realizowane były w sposób przewlekły. Analiza liczby i terminów rozstrzygnięć wydanych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w I instancji¹⁷¹ wykazała, że w 2014 r. wydano ich 392, w 2015 r. – 586, w 2016 r. – 373, w 2017 r. – 361, a w 2018 r. 126, w tym w terminie dłuższym niż 15 miesięcy: w 2014 r. – 6,1% tych rozstrzygnięć, w 2015 r. – 2,4%, w 2016 r. – 3,2%, w 2017 r. – 9,4% i w 2018 r. – 9,5%. Z danych tych wynika, że mimo, iż od 2015 r. liczba podjętych decyzji malała z roku na rok to odsetek decyzji podejmowanych po terminie wzrastał.

Analiza próby trzech postanowień wydanych w postępowaniach administracyjnych toczonych w II instancji w trybie odwoławczym przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców i 13 rozstrzygnięć, w tym: pięciu decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wydanych w I instancji oraz ośmiu decyzji w II instancji (w tym czterech wydanych w trybie stwierdzenia nieważności decyzji) wykazała przewlekłość postępowania w jednej trzeciej, bo w sześciu zbadanych przypadkach. Spośród postanowień, wydane one zostały w terminach odpowiednio: 12 miesięcy od wniesienia sprawy (nie stwierdzono przewlekłości postępowania) oraz 4,5 miesiąca i 18 miesięcy (w obu przypadkach stwierdzono przewlekłość postępowania). Cztery decyzje dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców podjął w terminie od jednego do 10 miesięcy od powzięcia informacji o okoliczności stanowiącej podstawę unieważnienia decyzji wydanej w I instancji (nie stwierdzono przewlekłości postępowania). W przypadku pozostałych czterech rozstrzygnięć wydanych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w II instancji, decyzje podjęto w terminach: 3 miesiące (nie stwierdzono przewlekłości postępowania), 14 miesięcy oraz 17 miesięcy i 20 miesięcy (w tych trzech przypadkach stwierdzono przewlekłość postępowania). Spośród pięciu decyzji wydanych w I instancji¹⁷², cztery wydano w terminie nieprzekraczającym 15 miesięcy, tj. zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*¹⁷³. Jedna decyzja wydana została w terminie 33 miesięcy od złożenia wniosku, tj. z przekroczeniem ustawowego terminu. Ustalono także, że w czterech z tych spraw postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy wyznaczane były w okresach od 2 do 5,5 miesiąca, co wpływało na przewlekłość prowadzonych postępowań, a w sprawie, w której przekroczone termin na wydanie decyzji¹⁷⁴, przyczyniło się to do jego przekroczenia (w toku postępowania przedłużano termin załatwienia sprawy na podstawie dziewięciu postanowień). Ponadto, w jednej sprawie, którą oceniono jako prowadzoną przewlekłe, a w której wniesiono ponaglenie, rozpatrzono je z naruszeniem siedmiodniowego terminu. W sprawie tej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał rozstrzygnięcie po 36 dniach od wniesienia przez stronę wezwania do usunięcia prawa, w związku z bezczynnością UdSC w sprawie zażalenia złożonego na postanowienie wojewody.

Zasadniczymi powodami zwłoki w wydawaniu rozstrzygnięć był zwiększony w latach 2015-2016 napływ wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez obywateli Ukrainy. Właściwy wydział w Departamencie Postępowań Uchodźczych UdSC zatrudniał w tym czasie ok. sześciu pracowników, prowadzących postępowania i przygotowujących projekty decyzji, przy stałym napływie nowych spraw w granicach od ok. 180 do 500 miesięcznie. Na zdiagnozowaną sytuację wpływał także lawinowy wzrost liczby spraw, które wpłynęły do UdSC w obszarze, dotyczącym legalizacji pobytu, przy jednoczesnej niedostatecznej liczbie etatów dla pracowników realizujących

¹⁷¹ W okresie od 15 do 30 listopada w latach 2014–2018.

¹⁷² W zakresie udzielenia ochrony międzynarodowej.

¹⁷³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1109, ze zm.

¹⁷⁴ Dotyczącej przyznania ochrony międzynarodowej rozpatrywanej przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w I instancji.

postępowania administracyjne, a także wzrastającej fluktuacji kadr w Departamencie Legalizacji Pobytu UdSC. Liczba postępowań w obszarze legalizacji pobytu stopniowo rosła od 2014 r., a jej gwałtowny wzrost nastąpił w 2016 r. kiedy to do Departamentu Legalizacji Pobytu wpłynęły 7 863 sprawy (wzrost o 115% w stosunku do 2015 r., w którym wpłynęły 3 642 sprawy). Taka tendencja utrzymywała się, choć ze znacznie mniejszą dynamiką, w 2017 r., w którym wpłynęło 8 796 spraw, tj. więcej w stosunku do 2016 r. o prawie 12%, a o ponad 141% w stosunku do 2015 r.

Przeprowadzanie kontroli przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców

W latach 2014–2018, wykorzystując ustawowe uprawnienie do kontroli wykonywania zadań przez wojewodów, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców przeprowadził 11 kontroli w urzędach wojewódzkich, w tym: trzy w 2014 r., dwie w 2015 r., trzy w 2016 r., dwie w 2017 r. i jedną w 2018 r. (do 30 października). Wojewodowie informowali Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o realizacji przedstawianych im zaleceń pokontrolnych.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie prowadził kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców, pomimo takich możliwości wynikających z art. 289 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach*.

Prowadzenie rejestrów i wykazów danych dotyczących cudzoziemców przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Badanie 10 postępowań administracyjnych¹⁷⁵ prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (po pięć w I i II instancji) w zakresie prawidłowości i terminowości prowadzenia rejestrów w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego wykazało, że w dziewięciu przypadkach dane, dotyczące dat decyzji i postanowień oraz podstaw prawnych rozstrzygnięć, zamieszczono w systemie informatycznym POBYT zgodnie z dokumentami źródłowymi i na bieżąco, tj. w dniu ich wydania (sześć postępowań) i w czasie nie dłuższym niż dwa dni po ich podjęciu (trzy postępowania). W jednym przypadku dane wprowadzono jednak w terminie 126 dni po podjęciu rozstrzygnięcia, co wynikało z niedopatrzania.

Liczba cudzoziemców, ujętych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP był niepożądany wyniosła według stanu na dzień 31 grudnia: 2014 r. – 11 150 osób, 2015 r. – 14 165 osób, 2016 r. – 17 716 osób, 2017 r. – 22 750 osób i na dzień 30 września 2018 r. – 18 508 osób. Liczba cudzoziemców wykreślonych z wykazu i liczba wpisów do wykazu, wymagających wprowadzenia aktualizacji oraz informacji uzupełniających, według stanu na dzień 31 grudnia wyniosła odpowiednio: w 2014 r.: 755 i 5 841 osób; w 2015 r.: 1 305 i 3 888 osób; w 2016 r.: 1 369 i 2 080 osób; w 2017 r.: 2 246 i 2 888 osób oraz na dzień 30 września 2018 r.: 1 429 i 2 509 osób. Do Systemu Informacyjnego Schengen wprowadzono 19 688 wpisów do celów odmowy wjazdu, w tym na dzień 31 grudnia: 2014 r. – 2 764, 2015 r. – 2 422, 2016 r. – 2 814, 2017 r. – 1 960 i według stanu na dzień 30 września 2018 r. – 9 728. Wykreślono z rejestru łącznie, w kontrolowanym okresie, 1 136 wpisów, w tym na dzień 31 grudnia: 2014 r. – 248, 2015 r. – 208, 2016 r. – 155, 2017 r. – 111 i na dzień 30 września 2018 r. – 414. W związku z prowadzonymi postępowaniami zawieszono obowiązywanie 210 wpisów, w tym według stanu na dzień 31 grudnia: 2014 r. – 3, 2015 r. – 45, 2016 r. – 51, 2017 r. – 91 i na dzień 30 września 2018 r. – 20. Dokonano 38 395 sprawdzeń alertów pobytowych w zakresie oceny prawidłowości istniejącego wpisu w związku z pojawieniem się nowych zdarzeń prawnych, w tym: według stanu na dzień 31 grudnia: 2014 r. – brak sprawdzeń, 2015 r. – 7 445, 2016 r. – 8 480, 2017 r. – 11 776 i na dzień 30 września 2018 r. – 10 694.

Analiza 20 wpisów¹⁷⁶ dokonanych w wykazie, obejmujących czynności wprowadzania, aktualizacji, zawieszenia i usunięcia zapisów, wykazała, że w przypadku 15 zapisów (75,0%) wprowadzono je w okresie od trzech do 97 dni po powzięciu informacji o zaistnieniu okoliczności, stanowiącej

¹⁷⁵ Dobór losowy.

¹⁷⁶ Dobór losowy.

podstawę wprowadzenia zmiany do wykazu, w tym: w przypadku 10 z nich (50,0%) zmianę wprowadzono między 17 a 97 dniem. Ustawa *o cudzoziemcach* nie określa terminu na dokonanie czynności w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany. W UdSC od dnia 26 czerwca 2018 r. obowiązywała procedura, określająca tryb przekazywania przez Departament Postępowań Uchodźczych informacji skutkujących wpisaniem, zawieszeniem bądź wykreśleniem wpisu w wykazie, nie opracowano natomiast procedury określającej tryb i terminowość wprowadzania na tej podstawie zmian do wykazu przez Departament Legalizacji Pobytu. Terminowe zamieszczanie i aktualizacja wpisów w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany jest istotny, w szczególności z uwagi na ich charakter związany z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego.

Prowadzenie tego wykazu cudzoziemców, ze względu na stwierdzone w badanej próbie długie terminy dokonywania zapisów, wymaga usprawnienia, do czego przyczynić może się zwiększenie zatrudnienia w Wydziale Wykazu Cudzoziemców, jak i usprawnienie wymiany informacji między komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz podmiotami zewnętrznymi. Zatem przynajmniej częściowo aktualne pozostają wnioski sformułowane przez NIK po kontroli P/16/036 – „*Polityka imigracyjna Polski*” w UdSC. Dotyczyły one podjęcia, we współpracy z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, działań mających na celu udrożnienie systemu wymiany informacji między UdSC, a organami i instytucjami realizującymi obowiązki wynikające z treści art. 441 oraz 442 ustawy *o cudzoziemcach*, w celu zapewnienia aktualności danych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terenie RP jest niepożądany, a także wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych usprawniających wymianę informacji między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi UdSC, w tym w zakresie wymiany dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisów w tym wykazie cudzoziemców.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy administracja publiczna przygotowana jest, pod względem proceduralnym i technicznym, do sprawnej obsługi cudzoziemców, a także czy prawidłowo realizuje zadania w tym zakresie oraz czy rzetelnie planuje pod tym kątem potrzeby rynku pracy z punktu widzenia polskiej gospodarki?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy organizacja, poziom zasobów i polityka informacyjna urzędów administracji publicznej oraz ich współpraca z innymi instytucjami były adekwatne do realizowanych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców? 2. Czy obowiązujące przepisy prawa oraz wdrożone procedury wewnętrzne sprzyjały efektywnej obsłudze cudzoziemców, a także czy cudzoziemcy oraz polscy przedsiębiorcy byli zadowoleni z poziomu obsługi? 3. Czy zadania związane z obsługą cudzoziemców realizowane były prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującym prawem i terminowo? 4. Czy i w jaki sposób planowano wielkość napływu cudzoziemców z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki? 5. Czy działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczące spraw związanych z cudzoziemcami oraz nadzór nad organami realizującymi zadania w tym zakresie był rzetelny i wystarczający?
Zakres podmiotowy	<p>Kontrolą objęto 19 jednostek, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Spraw Społecznych, – Urząd do Spraw Cudzoziemców, – osiem urzędów wojewódzkich, – osiem urzędów pracy. <p>Wyboru jednostek dokonano w sposób celowy. Do kontroli wytypowano urzędy centralne zajmujące się kształtowaniem polityki oraz nadzorem nad sprawami dotyczącymi cudzoziemców, a także urzędy administracji rządowej i samorządowej, którym przypisano najwięcej zadań związanych z obsługą cudzoziemców (urzędy wojewódzkie) i przedsiębiorców ich zatrudniających (urzędy pracy). W skontrolowanych urzędach wojewódzkich cudzoziemcy złożyli największą liczbę wniosków na pobyt: czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE, natomiast skontrolowane urzędy pracy mieściły się w miastach wojewódzkich w których zarejestrowano największą liczbę bezrobotnych cudzoziemców.</p>
Kryteria kontroli	<p>Kontrolę przeprowadzono w:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Urzędzie do Spraw Cudzoziemców oraz w 8 urzędach wojewódzkich na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i>¹⁷⁷, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności,

¹⁷⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, zwana dalej: ustawą o NIK.

Okres objęty kontrolą	<ul style="list-style-type: none"> – ośmiu urzędach pracy, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. <p>Kontrolą objęto lata 2014 (od maja) – 2018. W celu zachowania porównywalności danych, przedstawione dane liczbowe obejmują lata 2014 (od maja) – 2018 (do września). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 20 września 2018 r. do dnia 4 marca 2019 r.</p>
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przygotowania przedkontrolnego, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu o przekazanie kserokopii dokumentacji rozpatrywanych spraw związanych ze skargami i wnioskami od cudzoziemców obsługiwanych przez organy administracji publicznej; uzyskano dokumentację 26 spraw, z których większość dotyczyła skarg na przewlekłość postępowania administracyjnego; – postępowania kontrolnego, działając na podstawie art. 39 ustawy o NIK, dokonano w ośmiu urzędach wojewódzkich oględzin miejsc obsługi cudzoziemców, a w ośmiu urzędach pracy oględzin miejsc obsługi cudzoziemców i przedsiębiorców ich zatrudniających; ich celem było w szczególności ustalenie, czy stworzono odpowiednie warunki lokalowe do przyjmowania i obsługi klientów; – czynności kontrolnych w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców oraz w ośmiu urzędach wojewódzkich przeprowadzono badanie kwestionariuszowe na temat zadowolenia cudzoziemców z poziomu ich obsługi, z kolei w ośmiu urzędach pracy badanie kwestionariuszowe na temat zadowolenia przedsiębiorców zatrudniających cudzoziemców z poziomu ich obsługi; przedmiotowe badanie było dobrowolne i anonimowe; – czynności kontrolnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przebiegu prac i ich obecnego etapu w sprawie dokumentu implementacyjnego do „<i>Priorytetów społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej</i>”; – postępowania kontrolnego, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano stanowisko Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie wszczynania postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE; uzyskano również dane ze zbioru danych dostępnych Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców w Systemie Informatycznym POBYT, w zakresie spraw prowadzonych przez poszczególnych wojewodów, celem weryfikacji danych podawanych przez kontrolowanych wojewodów; – postępowania kontrolnego, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do 16 prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych o przekazanie informacji dotyczących liczby skarg i wyroków w przedmiocie spraw realizowanych przez wojewodów, dotyczących załatwianych wniosków cudzoziemców na legalizację pobytu i pracę; uzyskano informacje, dotyczące w szczególności liczby wyroków w których stwierdzono bezczynność organu administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, zasądzonej sumy pieniężnej na rzecz strony skarżącej i grzywny na rzecz organu; – prowadzonej kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zwrócono się do wszystkich marszałków województw i prezydentów miast wojewódzkich o przekazanie pisemnych informacji o planowanych lub wdrażanych przez samorząd województwa i samorząd gminny rozwiązaniach, związanych z tworzeniem zachęt i ułatwień dla cudzoziemców, w szczególności

pochodzących z Ukrainy, ukierunkowanych na nakłanianie ich do przyjazdu, podejmowanie pracy, a także stabilizację sytuacji zawodowej i trwałe osiedlanie się.

Działania na podstawie art. 52 ustawy o NIK

W związku z istotnymi ustaleniami kontroli w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu zorganizowano naradę z udziałem Wojewody Dolnośląskiego, w trakcie której przedstawiono m.in. potrzebę rozważenia podjęcia działań, wzmacniających kontrolę zarządczą, zmierzającą do zapewnienia realizacji celów i zadań kontrolowanej jednostki sektora finansów publicznych, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy; zwrócono uwagę na lekceważenie procedur oraz słabości kontroli wewnętrznej, które należą do zdefiniowanych przez NIK mechanizmów korupcyjnych; wskazano na brak dostatecznego nadzoru po stronie dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców nad prawidłową realizacją zadań.

Pozostałe informacje

Kontrola pt. „*Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*” (P/18/105) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, w szczególności z uwagi na liczne doniesienia medialne i skargi wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazujące m.in. na długotrwałe postępowania i złą organizację pracy urzędów wojewódzkich. Kontrolę poprzedziły własne analizy ryzyk związanych z obsługą cudzoziemców przez urzędy wojewódzkie i urzędy pracy, uwzględniające m.in. wyniki wcześniej przeprowadzonych przez NIK kontroli dotyczących problematyki cudzoziemców, tj. P/16/036 – „*Polityka migracyjna państwa*” i D/16/510 – „*Zabezpieczenie przed wyłudzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP*”.

Wystąpienia pokontrolne

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK, skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 19 jednostek kontrolowanych. W ocenach kontrolowanej działalności przyjęto trzystopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej oraz negatywna.

Wnioski

W 14 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 71 wniosków, adresowanych do:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. o:
 - zintensyfikowanie działań, prowadzących do opracowania dokumentu o charakterze strategicznym, prezentującego problematykę polityki migracyjnej państwa oraz przedłożenie go Radzie Ministrów do akceptacji,
 - wzmocnienie skuteczności nadzoru nad działalnością wojewodów w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami,
 - podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań, zapewniających opracowanie wytycznych w zakresie polityki nadzorczej Ministra oraz „*Polityki nadzoru nad Urzędem do Spraw Cudzoziemców*”;
- Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej m.in. o:
 - Określenie, w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia, wskaźników ilościowych i wartości docelowych dla poszczególnych zadań, w celu umożliwienia oceny postępów, efektów i skuteczności tego planu,
 - dokonanie aktualizacji dokumentu pn. „*Ocena ryzyka oraz sektory działalności o szczególnym natężeniu powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu w Polsce*” pod kątem dostosowania do aktualnych wymagań i wyzwań rynku pracy;
- Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców m.in. o:
 - zintensyfikowanie działań w celu uzyskania wzmocnienia kadrowego, pozwalającego na rzetelną realizację ustawowych zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu I i II instancji;
- wojewodów m.in. o:
 - podjęcie działań, zmierzających do terminowego załatwiania spraw cudzoziemców, zwłaszcza w zakresie legalizacji pobytu i pracy, w tym

- wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością wykonywanych zadań przez pracowników,
- każdorazowe informowanie stron o niezakończonym w terminie, przed upływem pierwotnie wyznaczonego terminu zakończenia postępowania, zgodnie z wymogiem określonym w art. 35 § 1 KPA,
- zapewnienie terminowego przekazywania do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy sprawozdań statystycznych o wydawanych zezwoleniach na pracę w RP,
- zwiększenie możliwości uzyskania przez stronę postępowania informacji o toczącej się sprawie administracyjnej, mając na względzie naczelne zasady KPA, o których mowa w art. 8-11 KPA,
- kwalifikowanie jako ponaglenia, tj. zgodnie z art. 37, w związku z art. 234 pkt 1 KPA, pism dotyczących przewlekłości lub bezczynności organu, wpływających w trakcie postępowania administracyjnego,
- rzetelne dokumentowanie opinii o wnioskach pobytowych cudzoziemców, zawierających informacje, czy wjazd cudzoziemca na terytorium RP i jego pobyt mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, stosownie do art. 109 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*,
- wprowadzanie wszystkich wymaganych danych do rejestru zezwoleń na pracę;
- dyrektorów urzędów pracy m.in. o:
 - zintensyfikowanie działań w celu zapewnienia swobodnego dostępu do siedziby Urzędu dla osób niepełnosprawnych,
 - dokonywanie prawidłowej kwalifikacji pism wpływających w toku postępowania administracyjnego,
 - wydawanie informacji, dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, w terminie wskazanym w art. 88c ust. 2 pkt 2 ustawy *o promocji zatrudnienia*,
 - zamieszczanie w aktach spraw potwierdzenia dokonania wszystkich istotnych czynności wykonywanych w toku ich załatwiania,
 - realizację obowiązku zawiadamiania wojewody o każdym przypadku zarejestrowania cudzoziemca jako osoby bezrobotnej.

W ośmiu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 15 uwag dotyczących m.in.:

- potrzeby rozważenia podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą, zgodnie z obowiązkiem zapewnienia realizacji celów i zadań przez Urząd w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy,
- braku dostatecznego nadzoru po stronie dyrektora Wydziału nad prawidłową realizacją zadań,
- potrzeby zwiększenia zakresu i częstotliwości szkoleń pracowników,
- praktyki wyznaczania cudzoziemcom trzymiesięcznego terminu załatwienia sprawy, niezależnie od jej złożoności, która jest sprzeczna z zasadami załatwiania spraw, określonymi w KPA.

Stan realizacji wniosków

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano znaczną część wniosków, a także wykorzystano wszystkie uwagi w działalności kontrolowanych jednostek. Według stanu na dzień 29 maja 2019 r. zrealizowanych było 47 wniosków, 14 znajdowało się w trakcie realizacji, a 10 wniosków pozostawało niezrealizowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Kierownicy trzech skontrolowanych jednostek¹⁷⁸ wnieśli zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Zgłoszone zastrzeżenia przez Wojewodę Mazowieckiego i Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, oddalono. Z kolei zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Spraw

¹⁷⁸ MSWiA, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie i Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu.

Wewnętrznych i Administracji, uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, zostały w części uwzględnione (dwa zastrzeżenia), a w pozostałej części oddalone (sześć zastrzeżeń).

Wykaz jednostek kontrolowanych

W kontroli uczestniczyło dziewięć delegatur Najwyższej Izby Kontroli.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Dariusz Drelich
2.		Gdański Urząd Pracy w Gdańsku	Roland Budnik
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Jarosław Wieczorek
4.		Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach	Barbara Zając
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Piotr Ćwik
6.		Grodzki Urząd Pracy w Krakowie	Marek Cebulak
7.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Przemysław Czarnek
8.		Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie	Grażyna Gwiazda
9.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Zbigniew Rau
10.		Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi	Krzysztof Barański
11.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Zbigniew Hoffmann
12.		Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu	Małgorzata Pawlak
13.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd do Spraw Cudzoziemców	Rafał Rogala
14.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Zdzisław Sipiera
15.		Urząd Pracy m.st. Warszawy	Wanda Adach
16.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Joachim Brudziński
17.		Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Elżbieta Rafalska
18.		Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Paweł Hreniak
19.		Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu	Marzena Horbaczewska

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

W kontroli sformułowano łącznie 14 ocen w formie opisowej, cztery oceny pozytywne i jedną ocenę negatywną.

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – adekwatny do realizowanych zadań poziom zatrudnienia oraz przygotowanie merytoryczne pracowników, – właściwa realizacja obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 7 ustawy o <i>promocji zatrudnienia</i>, we współpracy z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, – podejmowanie działań wpisujących się w realizację celu nr 10 „<i>Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności</i>”, – podejmowanie współpracy z krajowymi i zagranicznymi instytucjami, organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi w zakresie dotyczącym migracji i spraw cudzoziemców. 	<ul style="list-style-type: none"> – nieopracowanie dokumentu o charakterze strategicznym, określającego zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną i kierunki jej kształtowania, – nierzetelne monitorowanie procesu wykonywania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, wydawanych w trybie art. 329a ustawy o <i>cudzoziemcach</i>, – rozpatrzenie części skarg na działalność wojewodów w sprawach związanych z organizacją obsługi cudzoziemców, wbrew art. 229 pkt 6 KPA, – niewystarczający nadzór nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami, – niewypracowanie udokumentowanej polityki nadzoru nad podległymi organami i jednostkami, w tym nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców.
2.	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – adekwatny do realizowanych zadań poziom zatrudnienia oraz przygotowanie merytoryczne pracowników, – udział w pracach Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi w tym zakresie, – monitorowanie procesu dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy oraz uczestnictwo w działaniach mających na celu wypracowanie dodatkowych narzędzi służących monitoringowi tego rynku, – tworzenie i upowszechnianie materiałów informacyjno-instruktażowych na potrzeby migracji zarobkowych i cudzoziemców oraz organizowanie seminariów i spotkań informacyjno-szkoleniowych dla pracowników urzędów wojewódzkich i urzędów pracy w zakresie zadań związanych z cudzoziemcami. 	<ul style="list-style-type: none"> – nierzetelne opracowanie KPDZ 2015-2017 i KPDZ 2018, gdyż nie określały ilościowych wskaźników realizacji ujętych w nich zadań, w tym ich wartości docelowych, co utrudniało ocenę postępów, efektów i skuteczności planowanych przedsięwzięć oraz ocenę ryzyka nieosiągnięcia planowanych działań, – nierzetelne przygotowanie dokumentu na podstawie art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy o <i>promocji zatrudnienia</i>, z powodu nieopatrzenia go podpisem ministra lub osoby przez niego upoważnionej oraz datą powstania, przyczyniając się tym samym do powstania wątpliwości, czy i kiedy został uzgodniony i wprowadzony do stosowania, a także brak aktualizacji tego dokumentu, powstałego w czerwcu 2014 r., pomimo że opierał się on na danych z 2012 r. i lat wcześniejszych, tj. okresu, w którym rynek pracy wykazywał radykalnie inne problemy i wyzwania niż te obecne, – jednorazowe, nieterminowe przekazanie Komisji Europejskiej informacji, o której mowa w art. 4 ust. 7 pkt 2a ustawy o <i>promocji zatrudnienia</i> (jeden dzień opóźnienia).
3.	Urząd do Spraw Cudzoziemców	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zatrudnianie pracowników o kwalifikacjach odpowiadających wymogom określonym dla pracowników korpusu służby cywilnej oraz zapewnienie im udziału w szkoleniach, – sporządzanie i udostępnianie cyklicznych zestawień i raportów 	<ul style="list-style-type: none"> – nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw zasoby kadrowe i finansowe Urzędu w latach 2014-2018, gdyż średnia liczba spraw przypadająca na jednego pracownika merytorycznego w trzech podstawowych komórkach

			<p>dotyczących cudzoziemców,</p> <ul style="list-style-type: none"> – współpraca z wieloma podmiotami zajmującymi się problematyką migracji, a także realizowanie i występowanie w roli partnera w projektach mających związek z obsługą cudzoziemców, – zapewnienie środków na pomoc socjalną dla cudzoziemców, – opracowane i wdrożone procedur sprzyjających podnoszeniu efektywności obsługi cudzoziemców, – realizowanie kontroli wykonywania zadań przez wojewodów. 	<p>organizacyjnych realizujących główne zadania UdSC corocznie wzrastała i znacznie przekraczała możliwości ich obsługi,</p> <ul style="list-style-type: none"> – pomimo iż od 2015 r. liczba podjętych decyzji malała z roku na rok, to odsetek decyzji podejmowanych po terminie wzrastał, a przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych naruszało prawa cudzoziemców, – realizowanie umowy o świadczenie usług opieki medycznej na rzecz cudzoziemców w punkcie medycznym przy ul. Taborowej 33 w Warszawie, niezgodnie z warunkami jej zawarcia, – jednorazowy przypadek nieterminowego rozpatrzenia sprawy skargowej, w której nie wyznaczono nowego terminu na jej załatwienie.
4.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Negatywna	<p>Stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę i dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> – podejmowania działań w celu wprowadzenia zmian ukierunkowanych na usprawnienie obsługi cudzoziemców, gdyż m.in. w 2018 r., uzyskano dodatkowe środki budżetowe na istotne zwiększenie zatrudnienia w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, – uczestnictwa w projektach (w tym dofinansowywanych ze środków UE) mających na celu podniesienie jakości obsługi cudzoziemców, – rzetelnego dokonywania oceny spełniania przez cudzoziemca przesłanek uzyskania zezwolenia na pobyt i na pracę, w objętych kontrolą postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy <i>o cudzoziemcach</i> oraz ustawy <i>o promocji zatrudnienia</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> – rozwiązania organizacyjne uniemożliwiające zdecydowanej większości cudzoziemców (ok. 70%) otrzymanie w chwili złożenia wniosku o legalizację pobytu stempla w paszporcie, o którym mowa w art. 108 ust. 1 ustawy <i>o cudzoziemcach</i>, sankcjonującego (czasowo, do dnia wydania decyzji) legalność ich pobytu na terytorium RP, a także stojące w sprzeczności z kodeksową zasadą równego traktowania stron (art. 8 § 1 KPA), a także ograniczanie możliwości uzyskania przez stronę postępowania informacji w toczącej się sprawie, – niewykorzystanie możliwości systemu dokonania internetowej rezerwacji wizyty w języku innym, niż język polski, mimo że system ten posiadał opcję wyboru wersji językowej (angielskiej lub rosyjskiej), – ograniczone komunikowanie się z cudzoziemcami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w urzędzie oraz na stronie internetowej, w sytuacji gdy zastosowane techniki informowania o sprawach związanych z cudzoziemcami były niewystarczające, a przekazywane za ich pomocą informacje nieaktualne, – niewłaściwe zabezpieczanie dokumentacji przyjmowanej w sprawach związanych z cudzoziemcami, – niewystarczające działania zmierzające do wzmocnienia kadrowego, nieskutkujące taką poprawą sytuacji, która gwarantowałaby wywiązywanie się z nałożonych przepisami prawa obowiązków, w sposób rzetelny i terminowy, – niedochowywanie terminu na załatwienie skargi, o którym mowa w art. 237 § 1 KPA, oraz błędna kwalifikacja pism stron postępowania, podczas gdy z uwagi na ich treść, winny być one rozpatrywane w trybie właściwym dla ponaglenia, – nieuwzględnianie kryterium terminowości wykonywania zadań przy przyznawaniu pracownikom nagród pieniężnych, gdyż na wysokość tych nagród zasadniczo nie miały wpływu występujące

				<p>przypadki przewlekłości, czy też beczynności postępowań administracyjnych, stwierdzone przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców i przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu,</p> <ul style="list-style-type: none"> – nieprawidłowe, tj. niezgodne z art. 61 § 3 KPA, ustalanie daty wszczęcia postępowania administracyjnego w prowadzonych sprawach związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców, – nierzetelne prowadzenie elektronicznych rejestrów zezwoleń na pobyt czasowy oraz zezwoleń na pracę, gdyż m.in. nie zawierały wszystkich wymaganych informacji, zawierały natomiast błędne dane w zakresie dat wydania rozstrzygnięć w sprawie, – nieterminowe przekazywanie do właściwego urzędu statystycznego półrocznych sprawozdań statystycznych o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemców w RP, – niewprowadzenie skutecznych mechanizmów monitorowania prowadzonych postępowań administracyjnych, a także niedokonywanie analiz przyczyn beczynności i przewlekłości. <p>Spośród 73 zbadanych spraw związanych z procedowaniem wniosków pobytowych cudzoziemców i wydawaniem im dokumentów, w przypadku:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 95% nie prowadzono na bieżąco metryki sprawy, do czego zobowiązywał art. 66a § 3 KPA, – 84% przed wydaniem decyzji w sprawie nie umożliwiono stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co przewidywał art. 10 § 1 KPA, – 47% nie został udokumentowany odbiór przez stronę decyzji pobytowej, – 39% wyznaczony pierwotnie termin załatwienia sprawy był dłuższy niż wynikający z przepisów prawa, – 29% nie zawiadomiono strony o niezakończeniu sprawy w terminie, nie podając przyczyny zwłoki i nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy, stosownie do art. 36 § 1 KPA, – 19% pomimo złożonego żądania strony i dysponowania wystarczającym materiałem dowodowym pozwalającym na zakończenie sprawy, pozostawanie w beczynności przez okres co najmniej dwóch miesięcy, a maksymalnie dwóch lat i ośmiu miesięcy, – 18% ze zwłoką dokonano w systemie informatycznym POBYT wpisów o złożonych wnioskach lub wydanych rozstrzygnięciach, – 16% nie pouczone pisemnie cudzoziemca, w języku dla niego zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach,
--	--	--	--	---

				<ul style="list-style-type: none"> - 4% przyjęto i rozpatrzono niekompletny wniosek oraz wezwano stronę do uzupełnienia wniosku pobytowego bez wskazania podstawy prawnej wezwania.
5.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - struktura organizacyjna, warunki lokalowe i wyposażenie umożliwiające realizację zadań, - posiadanie wymaganych kwalifikacji przez pracowników zajmujących się obsługą cudzoziemców, - właściwa komunikacja z klientami poprzez środki informacyjne dostępne na stronie internetowej oraz w siedzibie, - zadowolenie z poziomu obsługi w oparciu o wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w toku kontroli wśród cudzoziemców, - ustalenie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, - przeprowadzanie kontroli zadań z zakresu spraw cudzoziemców wykonywanych przez urzędy pracy, a także współpracowanie m.in. ze Strażą Graniczną w sprawach ujawniania wykroczeń i przestępstw związanych z pobytem i pracą cudzoziemców, - prowadzenie wymaganych rejestrów w sprawach cudzoziemców, - wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych w zakresie wydawanych zezwoleń na pracę cudzoziemców. 	<ul style="list-style-type: none"> - Duża rotacja kadr oraz zwiększające się obciążenie pracowników liczbą przypadających spraw, z uwagi na ich rosnący wpływ i nieobsadzone stanowiska, skutkowały: - nieterminowym wydawaniem rozstrzygnięć i nieuzasadnionym przedłużaniu terminów na załatwienie sprawy, - podejmowaniem pierwszych czynności w sprawie po upływie terminu na jej załatwienie, - wyznaczaniem cudzoziemcom trzymiesięcznego terminu załatwienia sprawy, niezależnie od jej złożoności, co było sprzeczne z zasadami załatwiania spraw, określonymi w KPA, - nieinformowaniem cudzoziemców o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach, - zwłoką w rejestrowaniu w systemie informatycznym POBYT wniosków i rozstrzygnięć wydawanych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, - nieaktualizowaniem metryk spraw, - nierzetelnym prowadzeniem rejestru zezwoleń na pracę, który nie zawierał wszystkich wymaganych danych.
6.	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - struktura organizacyjna na bieżąco dostosowywana do zmian legislacyjnych w obszarze obsługi cudzoziemców, umożliwiająca realizację zadań w tym zakresie, - opracowanie procedur określających zasady prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców oraz wydawania zezwoleń na pracę, - kierunki działania urzędu w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami sprzyjające ich efektywnej obsłudze, - polityka informacyjna, współpraca z innymi instytucjami w zakresie prowadzonych spraw, działania edukacyjne i szkoleniowe, adekwatne do realizowanych zadań, - uczestnictwo w projektach (w tym z dofinansowaniem ze środków UE), mających na celu usprawnienie obsługi cudzoziemców, - ustalenie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, - prawidłowo realizowany obowiązek polegający na przekazywaniu ministrowi właściwemu do spraw pracy informacji o realizacji w roku poprzednim nadzoru i kontroli w urzędach pracy, zgodnie z wymogami art. 114a ustawy <i>o promocji zatrudnienia</i>, 	<ul style="list-style-type: none"> - niewystarczające zasoby kadrowe oraz środki finansowe na realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców, co znacznie utrudniało rzetelną i terminową realizację zadań, - niewystarczające warunki lokalowe ze względu na ciągle wzrastającą liczbę obsługiwanych cudzoziemców, pomimo przeprowadzanych modernizacji, - wydłużanie terminów prowadzonych postępowań, zwłaszcza w zakresie udzielania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, na pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE (potwierdziły to dane otrzymane w toku kontroli z UdSC, z których wynikało, iż w kontrolowanym okresie ok. 60% spraw z tego tytułu zostało załatwionych z przekroczeniem terminu), - nieterminowe wydanie ok. 13% zezwoleń na pracę w całym kontrolowanym okresie, co było niezgodne z art. 35 § 3 KPA, - nieterminowe przekazanie do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy dwóch półrocznych sprawozdań o wydawanych zezwoleniach na pracę dla cudzoziemców (opóźnienia wyniosły od trzech do siedmiu dni).

			<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie rejestrów dotyczących spraw cudzoziemców w sposób zapewniający możliwość gromadzenia i przechowywania danych, – kierowanie zawiadomień do organów ścigania w zakresie popełnienia czynów zabronionych przez cudzoziemców. 	
7.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie właściwej organizacji pracy, – polityka informacyjna oraz współpraca z innymi instytucjami w zakresie obsługi cudzoziemców, a także działania edukacyjne i szkoleniowe, adekwatne do realizowanych zadań, – zadowolenie z poziomu obsługi, potwierdzone wynikami przeprowadzonego wśród cudzoziemców badania ankietowego. 	<ul style="list-style-type: none"> – niedotrzymanie wymaganych terminów określonych w KPA w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz udzielania zezwoleń na pracę, których liczba w tym okresie wzrosła odpowiednio o blisko 600 i 700%, co spowodowane było przede wszystkim niewystarczającymi zasobami kadrowymi oraz trudnymi warunkami lokalowymi, – przewlekłość postępowań w siedmiu na 10 objętych kontrolą spraw (70,0%) dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców, gdyż prowadzone postępowania trwały od 207 do 1 259 dni, a w czterech na 10 spraw (40,0%) dotyczących wydania cudzoziemcom zezwoleń na pracę, prowadzone postępowania trwały od 69 do 1 064 dni, co naruszało art. 35 § 3 KPA, – nieterminowe przekazanie do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy dwóch półrocznych sprawozdań o wydawanych zezwoleniach na pracę dla cudzoziemców (opóźnienia wyniosły od dwóch do trzech dni).
8.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – podejmowanie działań organizacyjnych w celu usprawnienia obsługi cudzoziemców przez Oddział Paszportowy oraz punkty paszportowe, – sposoby komunikowania się z cudzoziemcami w szczególności poprzez stronę internetową i infolinię telefoniczną, ułatwiające załatwienie spraw, – dysponowanie odpowiednią bazą lokalową do obsługi cudzoziemców, gdyż w 2018 r. obsługa cudzoziemców została przeniesiona do przystosowanej do tego sali, – wydawanie decyzji w objętych szczegółowym badaniem postępowaniach w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy potwierdzający wypełnienie przez wnioskodawców ustawowych przesłanek otrzymania i wymiany dokumentów, realizowanie i dokumentowanie wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach obowiązku informowania stron o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach, a także występowanie do uprawnionych organów o informacje, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zgodnie z art. 109 ustawy o cudzoziemcach, 	<ul style="list-style-type: none"> – zasoby kadrowe nie zapewniające terminowej realizacji zadań związanej z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców (80% stanu kadrowego Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców stanowili pracownicy o krótkim stażu pracy). Przewlekłe i wadliwe postępowania – analiza 27 spraw dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców wykazała, że Urząd prowadził w latach 2016-2018: <ul style="list-style-type: none"> – cztery z 12 badanych postępowań (30,0%) w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP oraz jedno z 10 objętych badaniem postępowań dotyczących wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca (10,0%) w sposób przewlekły, naruszając tym samym, wyrażoną w art. 12 oraz w art. 35 § 1 KPA zasadę szybkości postępowania, – w części zawiadomień informujących cudzoziemców będących stronami pięciu postępowań o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy o niezłatwieniu spraw w terminie i wskazujących nowy termin ich załatwienia, odstąpiono od wynikającego z art. 10 § 1 KPA obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, poprzez pouczenie o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym,

			<ul style="list-style-type: none"> - bezzwłoczne rejestrowanie rozstrzygnięć w sprawach dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, - rzetelna i terminowa realizacja obowiązków sprawozdawczych dotyczących wydawanych zezwoleń na pracę cudzoziemców. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie realizowano wynikającego z art. 66a § 3 KPA obowiązku bieżącego aktualizowania metryk prowadzonych dla dziewięciu spośród 27 objętych badaniem spraw (33,3%).
9.	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - struktura organizacyjna oraz warunki lokalowe i wyposażenie komórek organizacyjnych, właściwych do realizacji spraw związanych z obsługą cudzoziemców, umożliwiające wykonywanie zadań, - kwalifikacje oraz przeszkolenie pracowników zajmujących się obsługą cudzoziemców, odpowiednie do obowiązków oraz zakresów czynności, - zasady obsługi cudzoziemców uregulowane w opisach stanowisk pracy oraz w instrukcjach postępowania pracowników, - ścisła współpraca ze Strażą Graniczną w zakresie sprawdzania legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz w przypadku stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość popełnienia czynu zabronionego przez cudzoziemców, - opracowanie i udostępnienie cudzoziemcom kart informacyjnych dotyczących sposobu załatwiania poszczególnych spraw oraz broszur informacyjnych, zawierających pouczenia o przysługujących im prawach i obowiązkach, - zadowolenie z poziomu obsługi, potwierdzone wynikami przeprowadzonego wśród cudzoziemców badania ankietowego. 	<ul style="list-style-type: none"> - niewystarczające zasoby kadrowe, z uwagi na dużą rotację zatrudnionych oraz stale zwiększające się obciążenie pracowników liczbą przypadających spraw, co skutkowało wystąpieniem nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, polegających na niedotrzymywaniu terminów wynikających z KPA przy rozpatrywaniu spraw dotyczących cudzoziemców, - rozpatrywanie pism dotyczących ponagleń w toczących się sprawach, jako skargi, - występowanie przypadków niepowiadomienia Straży Granicznej o uchyleniu zezwolenia na pracę, - rejestrowanie z opóźnieniem w systemie informatycznym POBYT wniosków i rozstrzygnięć (od pięciu do 26 dni od daty złożenia), co stwierdzono w trzech spośród 10 zbadanych spraw (30,0%).
10.	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - adekwatna struktura organizacyjna i warunki lokalowe zapewniające realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców, - pracownicy zajmujący się obsługą cudzoziemców posiadający wymagane kwalifikacje, - realizowanie w prawidłowy sposób polityki informacyjnej wobec cudzoziemców, - zadowolenie z poziomu obsługi, potwierdzone wynikami przeprowadzonego wśród cudzoziemców badania ankietowego, - wnikliwe prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji po rzetelnej ocenie przesłanek do uzyskania wynikającego z wniosku zezwolenia, - realizowanie obowiązków informowania ministra właściwego do spraw pracy o prowadzonym nadzorze i kontroli nad realizacją zadań wykonywanych przez starostę i urzędy pracy, - prowadzone w systemach informatycznych rejestry spraw dotyczących cudzoziemców zapewniające możliwość gromadzenia i przechowywania danych wymaganych ustawą <i>o cudzoziemcach</i> i ustawą <i>o promocji zatrudnienia</i>. 	<p>Duża rotacja kadr, a także zwiększające się obciążenie pracowników, skutkujące nieterminową realizacją zadań związanych z obsługą cudzoziemców, polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieterminowym prowadzeniu postępowań, bezczynności i przewlekłości, - opieszalym rejestrowaniu w systemie informatycznym POBYT wydanych decyzji, - niezawiadomianiu starosty właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca o cofnięciu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, - nieterminowej realizacji obowiązku określenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa pomorskiego, - nieudzielaniu odpowiedzi o sposobie załatwienia wniosków, - niezachowaniu należytej staranności przy dokumentowaniu przyjęcia przez pracowników obowiązków, - przekazaniu (w jednym przypadku) do właściwego urzędu statystycznego sprawozdania o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemcom z uchybieniem terminu (o sześć dni).

11.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - podejmowanie działań polegających na zwiększeniu zatrudnienia w wydziale zajmującym się sprawami cudzoziemców oraz zapewnienie właściwych warunków lokalowych, - podniesienie kompetencji pracowników w zakresie obsługi cudzoziemców poprzez szkolenia językowe oraz szkolenia z zakresu postępowania z osobami z innego kręgu kulturowego, w związku z realizowaniem projektu „Przyjazny i bezpieczny Urząd”, - warunki lokalowe, jak i sposób załatwiania spraw, pozytywnie ocenione przez cudzoziemców w przeprowadzonych badaniach ankietowych, - informowanie stron postępowania w języku dla nich zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach, - podejmowanie rozstrzygnięć na podstawie kompletnych dokumentów, potwierdzających wypełnienie przez wnioskodawców przesłanek ustawowych oraz po zasięgnięciu wymaganych informacji u innych organów. 	<ul style="list-style-type: none"> - do listopada 2018 r. warunki obsługi cudzoziemców nie zapewniające poufności ich obsługi, - nieinformowanie strony o niedotrzymaniu wyznaczonego terminu załatwienia sprawy, - rozpatrzenie niepodpisanego wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, - wszczęcie postępowania o cofnięcie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dopiero po upływie pięciu miesięcy od wpływu informacji uzasadniającej wszczęcie tego postępowania, - brak wezwania strony do udokumentowania wniesienia opłaty skarbowej za ustanowione pełnomocnictwo, - wyznaczenie odległego, ponad trzymiesięcznego terminu na złożenie przez stronę zeznań, co wpłynęło na niedochowanie ustawowego terminu na załatwienie sprawy, o którym mowa w art. 201 ustawy o cudzoziemcach, - ujęcie kwoty miesięcznego wynagrodzenia w zezwoleniu na pracę cudzoziemca w wysokości niższej niż minimalne wynagrodzenie obowiązujące w 2018 r., - nieterminowe przekazywanie półrocznych sprawozdań statystycznych o wydanych zezwoleniach na pracę, - niezapewnienie spójności rozporządzenia wojewody w sprawie ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie lubelskim z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.
12.	Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - struktura organizacyjna urzędu odpowiadająca realizowanym zadaniom, - posiadanie odpowiednich warunków lokalowych do realizacji zadań, a także punktu informacyjnego i systemu zarządzania ruchem kolejkowym, umożliwiających sprawną obsługę klientów oczekujących na załatwienie sprawy, - kwalifikacje pracowników zgodne z wymaganiami wynikającymi z opisu stanowiska pracy oraz z odpowiednich przepisów prawa, - zasoby kadrowe związane z obsługą spraw dotyczących cudzoziemców, wystarczające i zapewniające w latach 2014-2017 sprawną i terminową obsługę interesantów, - środki finansowe wystarczające w stosunku do potrzeb i zapewniające realizację zadań, - wyniki przeprowadzonych w toku kontroli badań kwestionariuszowych wśród przedsiębiorców powierzających wykonanie pracy cudzoziemcom, wskazujące na wysoki poziom ich zadowolenia z obsługi, - prawidłowa realizacja zadań związanych z wydawaniem informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb 	<ul style="list-style-type: none"> - niewłaściwa kwalifikacja pięciu skarg, które – stosownie do art. 234 pkt 1 KPA – powinny być rozpatrywane jako ponaglenia, - dwa przypadki nierzetelnej, bo opieszalej realizacji wymogu zawiadamiania wojewody o zarejestrowaniu cudzoziemca jako osoby bezrobotnej, - pojedynczy przypadek wydania po terminie ustawowym informacji starosty o możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy.

			<p>kadrowych pracodawcy, zezwoleń na pracę sezonową i ewidencją oświadczeń podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom,</p> <ul style="list-style-type: none"> - rzetelne prowadzenie rejestrów zezwoleń na pracę sezonową oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. 	
13.	Urząd Pracy m.st. Warszawy	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - organizacja pracy, poziom zasobów kadrowych i polityka informacyjna w zakresie obsługi cudzoziemców, adekwatne do potrzeb i zapewniające terminową realizację zadań, - współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się m.in. legalizacją pobytu i zatrudniania cudzoziemców, - procedury wewnętrzne odpowiadające rekomendacjom Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wpływające pozytywnie na obsługę spraw związanych z zatrudnieniem cudzoziemców oraz na poziom zadowolenia przedsiębiorców, - realizowanie zadań związanych z obsługą pracodawców zatrudniających cudzoziemców w sposób terminowy i zgodnie z procedurami określonymi w KPA oraz w ustawie o <i>promocji zatrudnienia</i>, - rejestracja w systemie informatycznym spraw i wydanych rozstrzygnięć na bieżąco. 	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
14.	Grodzki Urząd Pracy w Krakowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - polityka informacyjna, jak również współpraca z innymi instytucjami w zakresie obsługi spraw dotyczących cudzoziemców, adekwatne do realizowanych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców, - prawidłowe prowadzenie rejestru zezwoleń na pracę sezonową, ewidencji wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemców oraz ewidencji oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, - wyniki przeprowadzonych w toku kontroli ankiet wśród przedsiębiorców powierzających wykonanie pracy cudzoziemcom wskazujące na dosyć wysoki poziom zadowolenia z obsługi, - prawidłowo i terminowo realizowane zadania w zakresie wydawania informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy oraz wydawania zezwoleń na wykonywanie pracy sezonowej. 	<ul style="list-style-type: none"> - pomimo wprowadzonych zmian organizacyjnych i zwiększenia liczby etatów, nieterminowa realizacja zadań związanych ze składanymi oświadczeniami podmiotów powierzających pracę cudzoziemcom, bowiem według stanu na dzień 30 września 2018 r. około 2 739 (10%) oświadczeń nie wpisano do ewidencji w wymaganym terminie, - w przypadku czterech oświadczeń, które zostały wpisane do ewidencji w terminie od 48 do 52 dni, stwierdzono przewlekłość postępowania oraz niedochowanie należytej staranności w zorganizowaniu postępowania administracyjnego, gdyż nie podjęto żadnej czynności w sprawie, w terminie siedmiu dni roboczych i nie zawiadomiono stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, nie podano przyczyn takiego stanu rzeczy i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia, co było niezgodne z wymogiem art. 36 KPA, - przy wydawaniu zezwoleń na pracę (w pięciu przypadkach) nie dokonano potwierdzenia sprawdzenia, czy podmioty ubiegające się o wydanie zaświadczenia o wpisie wniosku do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej nie zalegają z płatnościami wynikającymi ze zobowiązań wobec ZUS/KRUS, zgodnie z art. 88j ust. 2b pkt 3-4 ustawy o <i>promocji zatrudnienia</i>, - w siedmiu na osiem przypadków (87,5%) zarejestrowania jako

				osoby bezrobotnej cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt czasowy, nie zawiadomiono o tym fakcie wojewody, – w jednym przypadku nie zweryfikowano wysokości wynagrodzenia określonej w umowie zlecenia, wymaganej art. 88o ust. 1 ww. ustawy.
15.	Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – prawidłowa organizacja pracy, jak również współpraca z innymi instytucjami w zakresie zagadnień dotyczących zatrudniania cudzoziemców, – realizacja zadań związanych z obsługą pracodawców zatrudniających cudzoziemców prowadzona co do zasady terminowo, rzetelnie i zgodnie z procedurami ustawowymi, – terminowa rejestracja w systemie informatycznym spraw i wydanych rozstrzygnięć. 	Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności: – w jednym przypadku (w lutym 2018 r.) stwierdzono brak terminowego wpisu wniosku do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej oraz wydania zaświadczenia o tym wpisie, – nie poinformowano Straży Granicznej lub wojewody o jednym przypadku zarejestrowania cudzoziemca jako osoby bezrobotnej.
16.	Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – struktura organizacyjna urzędu umożliwiająca rzetelną i pełną realizację ustawowych zadań, – zwiększający się sukcesywnie stan zatrudnienia pracowników zapewniający sprawną i terminową realizację zadań, – odpowiednie warunki lokalowe do sprawnego przyjmowania klientów (cudzoziemców i pracodawców), – wystarczające w stosunku do potrzeb środki finansowe na zadania związane z podejmowaniem przez cudzoziemców pracy na terytorium RP i ich obsługą, – właściwa komunikacja z klientami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w siedzibie urzędu i na stronie internetowej, – współpraca z innymi organami i instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców, – przeprowadzone w trakcie kontroli badania ankietowe wykazujące, że przedsiębiorcy zatrudniający cudzoziemców byli co do zasady zadowoleni z poziomu obsługi, – rzetelna i terminowa realizacja zadań związanych z wydawaniem informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, wydawaniem zezwoleń na pracę sezonową i składanymi oświadczeniami podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom. 	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
17.	Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – realizowanie zadań w zakresie obsługi cudzoziemców oraz pracodawców ich zatrudniających, w zasadzie w sposób prawidłowy, zarówno pod względem proceduralnym, jak i technicznym, – wprowadzona organizacja pracy oraz poziom zasobów umożliwiający sprawną współpracę z innymi instytucjami, – procedury wewnętrzne sprzyjające efektywnej obsłudze klientów (co potwierdziło blisko 90% respondentów objętych badaniem 	Na skutek systematycznego wzrostu liczby składanych w Urzędzie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom, niekompatybilności wykorzystywanych systemów informatycznych oraz niewystarczającej liczby pracowników obsługujących sprawy związane z cudzoziemcami, okresowo (w pierwszej połowie 2018 r.) wystąpiły przypadki nieterminowego rejestrowania ww. dokumentów, z naruszeniem przepisów określonych w ustawie o <i>promocji zatrudnienia</i> .

			ankietowym).	
18.	Gdański Urząd Pracy w Gdańsku	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - organizacja, poziom zasobów kadrowych, warunki lokalowe oraz polityka informacyjna, zapewniające rzetelną i terminową realizację zadań związanych z podejmowaniem pracy przez cudzoziemców, - wyniki badań ankietowych na 50 losowo wybranych przedsiębiorcach zatrudniających cudzoziemców potwierdzające wysoki poziom ich obsługi, - badanie 25 losowo wybranych spraw dotyczących cudzoziemców wykazujące, że były one załatwione w terminie, prawidłowo udokumentowane i odzwierciedlone we właściwych rejestrach. 	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
19.	Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - struktura i organizacja pracy, zapewniające pełną realizację zadań związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, - pracownicy posiadający odpowiednie kwalifikacje, w liczbie umożliwiającej sprawną obsługę interesantów, - podejmowane działania kadrowe adekwatne do znacznego zwiększenia zakresu i skali realizowanych zadań, - komunikacja z klientami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w urzędzie oraz na stronie internetowej, ułatwiająca załatwianie spraw, - analiza pięciu spraw związanych z oświadczeniami podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom wykazująca, że zadania wykonywane były prawidłowo, - rzetelne prowadzenie rejestrów spraw i ewidencji wniosków w sprawach dotyczących zezwoleń na pracę sezonową i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. 	<ul style="list-style-type: none"> - niespełnienie wymogów dotyczących warunków lokalowych, w szczególności niezapewnienie udogodnień dostępu dla niepełnosprawnych, - uwzględnienie w informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, wskazanych w ofercie pracy zawyżonych wymagań, w stosunku do pracy, którą cudzoziemiec miał wykonywać, co było niezgodne z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. <i>w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca</i>, - wszystkie objęte badaniem, wydane w 2018 r. informacje w sprawie możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, sporządzone zostały według nieobowiązującego już wzoru, uchylonego z dniem 1 stycznia 2018 r., - w zawiadomieniu skierowanym do podmiotu wnioskującego o wydanie zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca o niezałatwieniu sprawy w terminie, nie pouczone strony o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 KPA.

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁷⁹ kieruje działami administracji rządowej – administracja publiczna¹⁸⁰ i sprawy wewnętrzne¹⁸¹.

Na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*¹⁸², minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

W oparciu o upoważnienie, udzielone Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przez Prezesa Rady Ministrów¹⁸³, kieruje on działalnością wojewody poprzez wydawanie mu wytycznych i poleceń oraz dokonywanie okresowej oceny jego pracy.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach*, minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Stosownie do art. 329a ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*, minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, wydaje decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu dotyczącą cudzoziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁸⁴ kieruje działem administracji rządowej – praca¹⁸⁵.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *o promocji zatrudnienia*, minister właściwy do spraw pracy realizuje zadania na rzecz rynku pracy przez: przygotowywanie i koordynację realizacji Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia¹⁸⁶, a także koordynację publicznych służb zatrudnienia¹⁸⁷.

Stosownie do art. 5a tej ustawy, w sprawach dotyczących zezwoleń na pracę oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów KPA jest minister właściwy do spraw pracy.

Minister właściwy do spraw pracy tworzy i prowadzi w systemie teleinformatycznym rejestr centralny, obejmujący dane przetwarzane w rejestrach spraw dotyczących: zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi¹⁸⁸.

¹⁷⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 97, ze zm.).

¹⁸⁰ Obejmuje m.in. sprawy: administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych; reform i organizacji struktur administracji publicznej; zespolonej administracji rządowej w województwie (art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.).

¹⁸¹ Obejmuje m.in. sprawy: ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa (art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o działach administracji rządowej).

¹⁸² Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

¹⁸³ Art. 11 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*.

¹⁸⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2329).

¹⁸⁵ Obejmuje m.in. sprawy zatrudnienia (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o działach administracji rządowej).

¹⁸⁶ Określa on m.in. cele i kierunki działań zgodne z priorytetami polityki państwa w dziedzinie rynku pracy (art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia).

¹⁸⁷ Minister właściwy do spraw pracy pełni funkcję koordynatora publicznych służb zatrudnienia (art. 5 ustawy o promocji zatrudnienia).

¹⁸⁸ Art. 90c ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie skorzystał z delegacji ustawowych, dotyczących możliwości określenia, trybu i warunków technicznych składania i rozpatrywania wniosków w postępowaniach w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę dla cudzoziemca za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, a także określenia zawodów, w których cudzoziemcy, będący obywatelami niektórych państw, mogą wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń. Nie skorzystał także z delegacji ustawowej, na podstawie której mógł określić limity zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową i oświadczeń. Wydanie rozporządzeń w tym zakresie nie było obowiązkowe.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*, jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach: wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego; nadawania statusu uchodźcy; udzielania ochrony uzupełniającej; udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany; udzielania cudzoziemcom azylu; udzielania ochrony czasowej.

Stosownie do art. 22 ust. 1 ww. ustawy, do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców należy m.in.: wydawanie decyzji i postanowień w pierwszej instancji oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane w pierwszej instancji przez inne organy¹⁸⁹; organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie spraw należących do kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców; przekazywanie właściwym organom innych państw obszaru Schengen¹⁹⁰, za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji, informacji dotyczących podstawy prawnej i faktycznej wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen; kontrola wykonywania przez wojewodów zadań dotyczących cudzoziemców.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów KPA w stosunku do wojewody w sprawach uregulowanych w ustawie *o cudzoziemcach*¹⁹¹.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców może prowadzić kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców¹⁹².

Rejestry w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego prowadzi Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹⁹³.

Wojewoda

Wojewoda wykonuje zadania administracji rządowej w województwie, jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji¹⁹⁴.

Wojewoda na podstawie ustawy *o cudzoziemcach*: przedłuża lub odmawia przedłużenia wizy Schengen lub wizy krajowej (art. 84 ust. 1); udziela,

¹⁸⁹ W sprawach uregulowanych w: ustawie *o cudzoziemcach*, ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1109, ze zm.), ustawie 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 rodzin* (Dz. U. z 2019 r. poz. 293).

¹⁹⁰ Obszar w skład którego wchodzi terytoria państw europejskich – 22 członków UE oraz państw stowarzyszonych, na którym obowiązują przepisy dorobku prawnego Schengen dotyczące m.in. ochrony granic, ochrony danych osobowych, wzajemnej współpracy pomiędzy służbami policyjnymi państw – sygnatariuszy, wydawania wiz cudzoziemcom, jak również działania Systemu Informacyjnego Schengen.

¹⁹¹ Art. 22 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach*.

¹⁹² Art. 289 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach*.

¹⁹³ Art. 429 ustawy *o cudzoziemcach*.

¹⁹⁴ Art. 2 pkt 1, art. 3 pkt 1, 2 i 5 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*.

odmawia udzielenia i cofa zezwolenia na pobyt czasowy (art. 104 ust. 1 i 2); dokonuje wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń, odmawia tego wpisu i go unieważnia (art. 51 ust. 3, art. 52 ust. 1, 1a i 2); zmienia zezwolenie na pobyt czasowy i pracę (art. 120 ust. 1); udziela lub odmawia udzielenia zezwolenia na pobyt stały (art. 201 ust. 1); udziela lub odmawia udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 218 ust. 1); wydaje lub odmawia wydania karty pobytu (art. 245 ust. 1); wydaje lub odmawia wydania, wymienia lub odmawia wymiany polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca (art. 257 ust. 1).

Do wojewody przysługuje odwołanie od decyzji unieważnienia zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 43 ust. 3).

Wojewoda może prowadzić kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców (art. 289 ust. 2).

Rejestry w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego prowadzi wojewoda (art. 429).

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy *o promocji zatrudnienia*, do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych m.in. przez powiatowe urzędy pracy. Do zadań wojewody należy również wydawanie zezwoleń na pracę, o których mowa w art. 88 ust. 1 ww. ustawy (art. 10 ust. 2 pkt 3), może odmówić wydania zezwolenia (art. 88j ust. 1 i 2) lub uchylić wydane zezwolenie (art. 88k ust. 1). Wojewoda, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa oraz wojewódzkiej rady rynku pracy, ustala kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (art. 10 ust. 3). Wojewoda w zakresie swojej właściwości prowadzi rejestr zezwoleń na pracę (art. 90c ust. 3 pkt 1).

W postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy *o promocji zatrudnienia*, jeżeli ta ustawa nie stanowi inaczej organem wyższego stopnia jest wojewoda.

Starosta

Starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem pracy (art. 2 ust. 1 pkt 36 ustawy *o promocji zatrudnienia*).

Starosta powołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy wyłonionego w drodze konkursu (art. 9 ust. 5 i 5a ww. ustawy).

Do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy badanie i analizowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy w związku z postępowaniem o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca lub postępowaniem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 i art. 127 ustawy *o cudzoziemcach*; realizowanie zadań związanych z podejmowaniem przez cudzoziemców pracy na terytorium RP; przetwarzanie informacji o cudzoziemcach zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP¹⁹⁵.

W postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy *o promocji zatrudnienia*, jeżeli ustawa ta nie stanowi inaczej, organem właściwym jest starosta (art. 10 ust. 7 pkt 1).

Starosta na podstawie ustawy *o promocji zatrudnienia*: zawiadamia organ Straży Granicznej lub właściwego wojewodę z zarejestrowaniu cudzoziemca, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha ww. ustawy, jako osoby bezrobotnej (art. 33 ust. 2a); wydaje i uchyla zezwolenie na pracę sezonową (art. 88n ust. 1 i art. 88y ust. 1); sporządza informację o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy, sporządzoną z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku

¹⁹⁵ Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 17, 17a i 22 ustawy *o promocji zatrudnienia*.

pracy dla obywateli polskich oraz cudzoziemców, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-11 (art. 88c ust. 1 pkt 2); prowadzi rejestr zezwoleń na pracę sezonową oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (art. 90c ust. 3 pkt 2).

W sprawach niewymagających postępowania wyjaśniającego powiatowy urząd pracy wpisuje oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń albo starosta odmawia w drodze decyzji wpisania oświadczenia do ewidencji oświadczeń (art. 88z ust. 4 i 5).

**Ustawa
o cudzoziemcach**

Ustawa o *cudzoziemcach* określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach¹⁹⁶.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ww. ustawy, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego.

Ustawa określa warunki jakie powinien spełniać cudzoziemiec, któremu ma być udzielone zezwolenie na: [1] pobyt czasowy i pracę (art. 114 i n.); [2] pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (art. 127 i n.); [3] pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (art. 139a i n.); [4] pobyt na terytorium RP w celu korzystania z mobilności (art. 139n i n.); [5] pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium RP (art. 140 i n.); [6] pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 142 i n.); [7] pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach (art. 144 i n.); [8] pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych (art. 151 i n.); [9] pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli RP oraz członków rodzin cudzoziemców (art. 158 i n.); [10] pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu (art. 181 i n.); [11] pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową (art. 185a i n.); [12] pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności (art. 186 i n.).

Ustawa określa również warunki kiedy może zostać wydane zaświadczenie umożliwiające pobyt na terytorium RP cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi (art. 170 i n.).

Ustawa o *cudzoziemcach* wymaga m.in., by wojewoda wywiązywał się z obowiązku pisemnego informowania strony, w języku dla niej zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących stronie prawach i ciężących na niej obowiązkach (art. 7); uzyskania informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 109 i art. 207); sprawdzenia we wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego poprawności wpisu dotyczącego obowiązku pobrania przez organ odcisków linii papilarnych cudzoziemca (art. 106 ust. 4, art. 203 ust. 4 i art. 219 ust. 5); wskazania w decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę informacji, o których mowa w art. 118 ww. ustawy

Zgodnie z art. 210 ustawy o *cudzoziemcach*, postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały powinno zakończyć się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jego wszczęcia, a postępowanie odwoławcze – w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania. Przepis ten ma również zastosowanie do postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 223 ww. ustawy). Ustawa nie określa terminu załatwienia sprawy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, więc w tym zakresie zastosowanie mają przepisy ogólnego postępowania administracyjnego, tj. art. 35 KPA.

¹⁹⁶ Obowiązuje od dnia 1 maja 2014 r.

Zezwolenia na pobyt czasowy i pracę udziela się na okres niezbędny do realizacji celu pobytu cudzoziemca na terytorium RP, nie dłużej jednak niż 3 lata. Zezwolenia na pobyt czasowy udziela się jeśli okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie, uzasadniają pobyt cudzoziemca na terytorium RP przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Wniosek o pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE należy złożyć najpóźniej w ostatnim dniu legalnego pobytu w Polsce.

Cudzoziemiec, któremu udzielono zezwolenia na pobyt czasowy, otrzymuje kartę pobytu. Potwierdza ona, w okresie jej ważności, tożsamość cudzoziemca podczas jego pobytu w Polsce oraz uprawnia go, wraz z dokumentem podróży, do wielokrotnego przekraczania granicy bez konieczności uzyskania wizy. Okres ważności karty pobytu pokrywa się z okresem ważności udzielonego zezwolenia na pobyt czasowy. Każda karta pobytu zawiera informacje dotyczące daty jej wydania oraz daty upływu jej ważności. Okres ważności karty pobytu może wynosić maksymalnie 3 lata.

Tabela nr 1. Legalizacja pobytu cudzoziemców

Rodzaj zezwolenia	Opis
<i>Zezwolenie na pobyt czasowy (art. 98-194)</i>	
Pobyt czasowy i praca (art. 114-126)	Zezwolenia na pobyt czasowy i pracę udziela się cudzoziemcowi, gdy celem jego pobytu na terytorium RP jest wykonywanie pracy oraz spełnione są łącznie ustawowe warunki, o których mowa w art. 114 ust. 1 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Małżonek obywatela RP (art. 158 ust. 1 pkt 1)	Zezwolenia na pobyt czasowy dla członka rodziny obywatela RP udziela się cudzoziemcowi, gdy pozostaje w uznawanym przez prawo RP związku małżeńskim z obywatelem RP. Kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy udziela się również w przypadku separacji lub rozwodu jeśli zachodzi ważny interes cudzoziemca oraz w przypadku owdowienia.
Studia (art. 144-150)	Zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia lub jednolitych studiach magisterskich albo studiach trzeciego stopnia udziela się cudzoziemcowi, gdy celem jego pobytu na terytorium RP jest podjęcie lub kontynuacja stacjonarnych studiów wyższych lub studiów doktoranckich, także wtedy, gdy studia te stanowią kontynuację lub uzupełnienie studiów podjętych przez cudzoziemca na terytorium innego państwa członkowskiego UE oraz jeśli spełnione są łącznie ustawowe warunki, o których mowa w art. 144 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Działalność gospodarcza (art. 142-143a)	Zezwolenia na pobyt czasowy udziela się cudzoziemcowi, jeżeli celem jego pobytu jest prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium RP na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie oraz spełnione są ustawowe warunki, o których mowa w art. 142 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Praca w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (art. 127-138)	Zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium RP jest wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji przez okres dłuższy niż 3 miesiące i jeśli spełnia ustawowe warunki, o których mowa w art. 127 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Korzystanie z mobilności krótkoterminowej (art. 139n)	Jeżeli cudzoziemiec będzie wykonywał pracę przez okres krótszy niż 90 dni warunkiem korzystania z krótkoterminowej mobilności jest wyłącznie wcześniejsze zawiadomienie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o zamiarze korzystania z tej formy mobilności. Zawiadomienie składa jednostka przyjmująca cudzoziemca z państwa, które wydało dokument pobytowy z adnotacją „ICT”.
Korzystanie z mobilności długoterminowej (art. 139o-art. 139w)	Zezwolenie na pobyt czasowy w celu korzystania z mobilności długoterminowej może otrzymać cudzoziemiec, który posiada dokument pobytowy wydany przez inne państwo członkowskie UE z adnotacją „ICT” oraz będzie wykonywał pracę w charakterze pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w tzw. jednostce przyjmującej posiadającej siedzibę na terytorium RP przez okres dłuższy niż 90 dni i jeśli spełnia ustawowe warunki, o których mowa w art. 139o ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Przeniesienie wewnątrz przedsiębiorstwa (art. 139a-139m)	Zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa dotyczy cudzoziemca niebędącego obywatelem żadnego kraju członkowskiego UE, który będzie wykonywał pracę w charakterze pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w tzw. jednostce przyjmującej posiadającej

	siedzibę na terytorium RP przez okres dłuższy niż 90 dni i jeśli spełnia ustawowe warunki, o których mowa w art. 139a ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Połączenie z rodziną (art. 159-169)	Wniosek o udzielenie cudzoziemcowi przebywającemu poza granicami RP zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną składa cudzoziemiec zamieszkujący na terytorium RP, do którego członek jego rodziny przybywa. Zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną udziela się cudzoziemcowi, jeżeli spełnia łącznie ustawowe warunki, o których mowa w art. 159 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Dziecko cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego (art. 158 ust. 1 pkt 2)	Zezwolenia na pobyt czasowy dla członka rodziny obywatela RP udziela się cudzoziemcowi, gdy jest małoletnim dzieckiem cudzoziemca pozostającego w uznawanym przez prawo RP związku małżeńskim z obywatelem RP i posiadającego zezwolenie na pobyt czasowy dla członka rodziny obywatela RP lub zezwolenie na pobyt stały udzielone w związku z pozostawieniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim. Zezwolenia udziela się także w przypadku śmierci rodzica małoletniego dziecka, o którym mowa wyżej, gdy przemawia za tym ważny interes tego dziecka.
Badania naukowe (art. 151-157)	Zezwolenia na pobyt czasowy udziela się cudzoziemcowi będącemu naukowcem, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium RP jest prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych na podstawie umowy o przyjęciu go w celu realizacji projektu badawczego zawartej z jednostką naukową zatwierdzoną w tym celu przez ministra właściwego do spraw nauki, po spełnieniu warunków ustawowych, o których mowa w art. 151 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Pracownik oddelegowany (art. 140-141)	Zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium RP udziela się cudzoziemcowi, jeżeli spełnia ustawowe warunki, o których mowa w art. 140 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Ofiara handlu ludźmi (art. 170-180)	Cudzoziemcowi, w stosunku do którego istnieje domniemanie, że jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – <i>Kodeks karny</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.), wydaje się zaświadczenie potwierdzające istnienie tego domniemania. Pobyt cudzoziemca na terytorium RP uważa się za legalny przez okres ważności wydanego mu zaświadczenia.
Okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu (art. 181-185)	Zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu cudzoziemca na terytorium RP można udzielić cudzoziemcowi, który przebywa na tym terytorium, jeżeli spełnia ustawowe warunki, o których mowa w art. 181 ust. 1 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> . Można go udzielić na okres niezbędny do realizacji celu, ze względu, na który zezwolenie zostało udzielone, nie dłuższy jednak niż 6 miesięcy.
Praca sezonowa (art. 185a-185c)	Zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową udziela się cudzoziemcowi w przypadku, gdy celem jego pobytu na terytorium RP jest wykonywanie pracy, o której mowa w art. 88 ust. 2 ustawy <i>o promocji zatrudnienia</i> , u podmiotu dotychczas powierzającego wykonywanie pracy lub u innego podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, jeżeli cudzoziemiec spełnia łącznie warunki, o których mowa w art. 185a ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Inne okoliczności (art. 186-194)	Zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności udziela się cudzoziemcowi, jeżeli spełnia ustawowe warunki, których mowa w art. 186-188 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Zezwolenie na pobyt stały (art. 195-210)	Zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, na jego wniosek, jeżeli spełnia ustawowe warunki, o których mowa w art. 195 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .
Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 211-225)	Zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, na jego wniosek, jeżeli przebywa na terytorium RP legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku i spełnia łącznie ustawowe warunki, o których mowa w art. 211-212 ustawy <i>o cudzoziemcach</i> .

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy *o cudzoziemcach*.

Ustawa o promocji zatrudnienia

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady zatrudniania cudzoziemców w Polsce jest ustawa *o promocji zatrudnienia*.

Cudzoziemcem w rozumieniu tej ustawy jest osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego (art. 2 ust. 1 pkt 7).

W rozdziale 16 tej ustawy (art. 84-90e) unormowano zasady dotyczące podejmowania pracy za granicą u pracodawców zagranicznych oraz wykonywanie pracy przez cudzoziemców w RP. Cudzoziemcy są uprawnieni do wykonywania pracy na terytorium RP, jeśli spełniają warunki określone w art. 87 ust. 1 pkt 1-11b ustawy lub, w myśl przepisu pkt 12 tego artykułu - posiadają zezwolenie na pracę oraz w sposób uprawniony przebywają na terytorium RP. Zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę przewidziane zostały w art. 87 ust. 2 pkt 1-9.

Zezwolenie wydawane jest w trybie decyzji administracyjnej przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego pracę, na jego wniosek, a stroną postępowania jest wyłącznie podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi (art. 88a i art. 88b ustawy). Procedura wydawania zezwoleń oraz wymagania formalne, jakie powinny one spełniać, określone zostały w art. 88c-88f ustawy. Decyzja w sprawie zezwolenia na pracę jest wydawana nie później niż w ciągu miesiąca, a w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Zezwolenie na pracę jest wydawane na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata i może być przedłużane. W przypadku gdy cudzoziemiec pełni funkcję w zarządzie osoby prawnej, która na dzień złożenia wniosku zatrudnia powyżej 25 osób, wojewoda może wydać zezwolenie na pracę na okres nie dłuższy niż 5 lat. Zezwolenia wydawane są dla konkretnego pracodawcy, konkretnego cudzoziemca oraz w konkretnym miejscu i na konkretnym stanowisku, na okres oznaczony datą. Zezwolenie na pracę wygasa z mocy prawa z dniem, w którym udzielono cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w związku z wykonywaniem pracy u tego samego pracodawcy i na tym samym stanowisku.

Obowiązki podmiotu powierzającego cudzoziemcowi wykonywanie pracy określone zostały w art. 88i ustawy, który stanowi, że w terminie 7 dni pisemnie powiadamia on wojewodę, który wydał zezwolenie na pracę, m.in. o tym, że cudzoziemiec nie podjął pracy w okresie 3 miesięcy od początkowej daty ważności zezwolenia na pracę (pkt 5), cudzoziemiec przerwał pracę na okres przekraczający 3 miesiące (pkt 6). Wojewoda w takim przypadku uchyla wydane zezwolenie (art. 88k pkt 5). W przypadku uchYLENIA zezwolenia na pracę cudzoziemca przebywającego na terytorium RP na podstawie wizy krajowej wojewoda informuje o uchYLENIU zezwolenia organ Straży Granicznej, gdy decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna (art. 88l).

Artykuł 90 ust. 4 ustawy stanowi dla ministra właściwego do spraw pracy delegację do wydania rozporządzenia określającego przypadki, w których powierzenie cudzoziemcowi wykonywania pracy na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Rozporządzenie takie wydane zostało w dniu 21 kwietnia 2015 r.¹⁹⁷ i obowiązuje od 1 maja 2015 r. Poprzednio obowiązującym aktem prawnym było rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w tej samej sprawie z dnia 20 lipca 2011 r.¹⁹⁸. Zgodnie z § 1 pkt 20 rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2015 r., do 31 grudnia 2017 r., powierzenie cudzoziemcowi wykonywania pracy na terytorium RP bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę było dopuszczalne w przypadku cudzoziemców, będących obywatelami Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, wykonującymi pracę przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, niezależnie od liczby podmiotów powierzających im wykonywanie pracy, jeżeli przed podjęciem przez cudzoziemca pracy powiatowy urząd pracy, właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, zarejestrował pisemne oświadczenie tego podmiotu o zamiarze powierzenia

¹⁹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2273.

¹⁹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 95.

wykonywania pracy temu cudzoziemcowi, określające nazwę zawodu, miejsce wykonywania pracy, datę rozpoczęcia i okres wykonywania pracy, rodzaj umowy stanowiącej podstawę wykonywania pracy oraz wysokość wynagrodzenia brutto za pracę, informujące o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy oraz o zapoznaniu się z przepisami związanymi z pobytem i pracą cudzoziemców, a praca ta wykonywana jest na podstawie pisemnej umowy na warunkach określonych w oświadczeniu. Przepis ten został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r. Analogiczne rozwiązanie, przed uchyceniem, obowiązywało stosownie do § 1 pkt 22 ww. rozporządzenia z dnia 20 lipca 2011 r.

Zarejestrowane oświadczenie stanowi podstawę do uzyskania przez cudzoziemca wizy w celu podjęcia pracy lub jeśli przebywa w Polsce, do uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy. Od 1 stycznia 2018 r., uległy zmianie przepisy regulujące zatrudnianie cudzoziemców zamierzających świadczyć pracę na terytorium RP, wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. *o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw*¹⁹⁹. Zgodnie z art. 88z ustawy *o promocji zatrudnienia*, w brzmieniu obowiązującym po 1 stycznia 2018 r., oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi jest wpisywane do ewidencji oświadczeń w urzędzie pracy. Na podstawie tego oświadczenia cudzoziemiec może wystąpić o wydanie stosownej wizen. Wprowadzono również możliwość odmowy wpisania przez urząd pracy oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi do ewidencji – zgodnie z art. 88z ust. 5. Decyzja o odmowie wpisania do ewidencji może być wydana jeśli z okoliczności wynika, że oświadczenie: złożone zostało dla pozoru, będzie wykorzystane przez cudzoziemca w celu innym niż wykonywanie pracy dla danego podmiotu oraz gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnia obowiązków związanych z prowadzeniem działalności lub powierzaniem pracy innym osobom (art. 88z ust. 6). Ponadto, zgodnie z art. 88z ust. 13, podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi (w przypadku wpisania oświadczenia do ewidencji) ma obowiązek pisemnie powiadomić urząd pracy o: podjęciu pracy przez cudzoziemca najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy, niepodjęciu pracy przez cudzoziemca w terminie 7 dni od daty rozpoczęcia określonej w ewidencji oświadczeń.

Tabela nr 2. Typy zezwoleń na pracę

Typ zezwolenia	Opis
Zezwolenie na pracę typ A	Dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę na terytorium RP na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania, albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium RP.
Zezwolenie na pracę typ B	Dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę polegającą na pełnieniu funkcji w zarządzie osoby prawnej wpisanej do rejestru przedsiębiorców lub będącej spółką kapitałową w organizacji albo w związku z prowadzeniem spraw spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej jako komplementariusz, albo w związku z udzieleniem mu prokury przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy.
Zezwolenie na pracę typ C	Dotyczy cudzoziemca, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym do oddziału lub zakładu podmiotu zagranicznego albo podmiotu powiązanego, w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. <i>o podatku dochodowym od osób fizycznych</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.), z pracodawcą zagranicznym.
Zezwolenie na pracę typ D	Dotyczy cudzoziemca, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego nieposiadającego oddziału, zakładu lub innej formy zorganizowanej działalności na terytorium RP i jest delegowany na terytorium RP w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym (usługa eksportowa).
Zezwolenie na pracę typ E	Dotyczy cudzoziemca, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP na okres przekraczający 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy w innym celu niż wskazany w zezwoleniach typu B, C, D.

¹⁹⁹ Dz. U. poz. 1543.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy *o promocji zatrudnienia*.

KPA

Organy administracji publicznej:

- działają na podstawie przepisów prawa (art. 6),
- w toku postępowania stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7),
- prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania; bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8),
- są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego; czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9),
- obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10),
- powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia; sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12),
- umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów (art. 14a),
- obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki; niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. (art. 35 § 1 i 2),
- mogą wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych (art. 50 § 1),
- są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy; fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu (art. 77 § 1 i 4),
- załatwiają sprawy przez wydanie decyzji, chyba że przepisy KPA stanowią inaczej; decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. (art. 104 § 1 i 2).

Zgodnie z art. 35 § 3 KPA, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Do tego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 KPA). W przypadku postępowań w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń pobytowych takim terminem jest wynikający z przepisów ustawy *o cudzoziemcach* 30-dniowy termin przekazania przez komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta Wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby również konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą, informacji czy wjazd cudzoziemca na terytorium RP i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z art. 36 KPA, o każdym przypadku niezakończona sprawy w określonym wyżej terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie zakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność); postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do zakończenia sprawy (przewlekłość). Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania (art. 37 § 1 i 4).

Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 1 i 3).

Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2).

W aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana (art. 66a § 1, 2 i 3).

Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania (art. 73 § 1).

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne zakończenie spraw (art. 227). Skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia (art. 228). Organ właściwy do zakończenia skargi powinien zakończyć skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1). Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów zakończenia poszczególnych skarg i wniosków (art. 254).

Ustawa 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 rodzin²⁰⁰, określa na zasady i warunki wjazdu na terytorium RP, pobytu oraz wyjazdu z tego terytorium: obywateli państw członkowskich UE, obywateli państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, obywateli Konfederacji Szwajcarskiej, członków rodzin obywateli, o których mowa wyżej, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają, a także tryb postępowania i organy właściwe w tych sprawach.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody w sprawach określonych w tej ustawie.

Ustawa o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin

²⁰⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 293.

**Ustawa o udzielaniu
cudzoziemcom ochrony
na terytorium RP**

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁰¹ określa zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz organy właściwe w tych sprawach.

Na terytorium RP cudzoziemcowi udziela się ochrony przez: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu i udzielenie ochrony czasowej.

²⁰¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1109, ze zm.

6.3.DANE DOTYCZĄCE CUDZOZIEMCÓW W POLSCE W LATACH 2014-2018

Tabela nr 3. Liczba wniosków i decyzji pobytowych w latach 2014-2018

Rok	Liczba wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy	Liczba wydanych decyzji na pobyt czasowy				Liczba wniosków o zezwolenie na pobyt stały	Liczba wydanych decyzji na pobyt stały				Liczba wniosków o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE	Liczba wydanych decyzji na pobyt rezydenta długoterminowego UE			
		pozytywna	negatywna	umorzenie	RAZEM		pozytywna	negatywna	umorzenie	RAZEM		pozytywna	negatywna	umorzenie	RAZEM
2014*	53 934	42 555	2 188	1 808	46 551	8 552	6 657	402	342	7 401	2 666	1 884	234	321	2 439
2015	92 932	64 926	4 086	2 152	71 164	12 595	9 853	581	359	10 793	2 620	1 992	191	296	2 479
2016	127 424	86 616	9 527	3 766	99 909	11 628	9 042	907	431	10 380	2 549	1 864	248	290	2 402
2017	170 155	103 215	12 574	5 280	121 069	18 724	13 304	1 369	735	15 408	3 643	1 923	361	345	2 629
2018	204 642	114 055	26 922	7 379	148 356	17 421	14 410	1 778	843	17 031	2 313	1 591	615	517	2 723

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie zestawień rocznych UdSC, udostępnionych na stronie internetowej www.udsc.gov.pl.

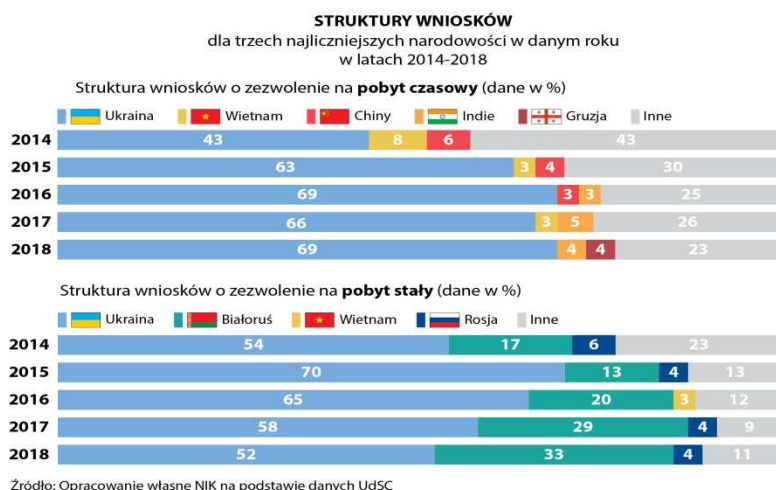
*W przypadku 2014 r. liczba wniosków i decyzji o zezwolenie na pobyt czasowy obejmuje także dane dotyczące zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, a liczba wniosków i decyzji o zezwolenie na pobyt stały obejmuje kwestie zezwoleń na osiedlenie się.

Tabela nr 4. Liczba wniosków o zezwolenie na pracę, wydanych zezwoleń na pracę, wniosków i zezwoleń na pracę sezonową oraz oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w latach 2014-2018

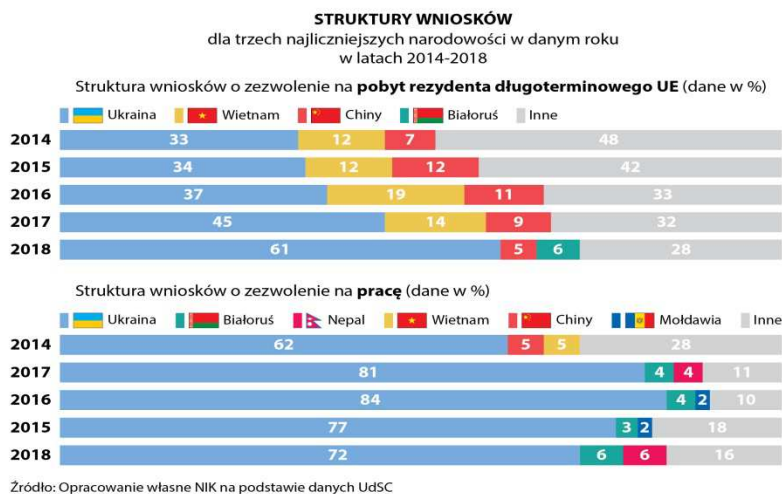
Rok	Liczba wniosków o zezwolenia na pracę	Liczba wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemcom	Liczba wniosków o zezwolenie na pracę sezonową	Liczba wydanych zezwoleń na pracę sezonową (od 2018 r.)	Liczba oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi
2014	46 905	43 663	x	x	387 398
2015	74 149	65 786	x	x	782 222
2016	139 119	127 394	x	x	1 314 127
2017	283 465	241 603	x	x	1 824 464
2018	366 898	328 768	235 294	121 436	1 582 225

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz danych uzyskanych w trakcie kontroli.

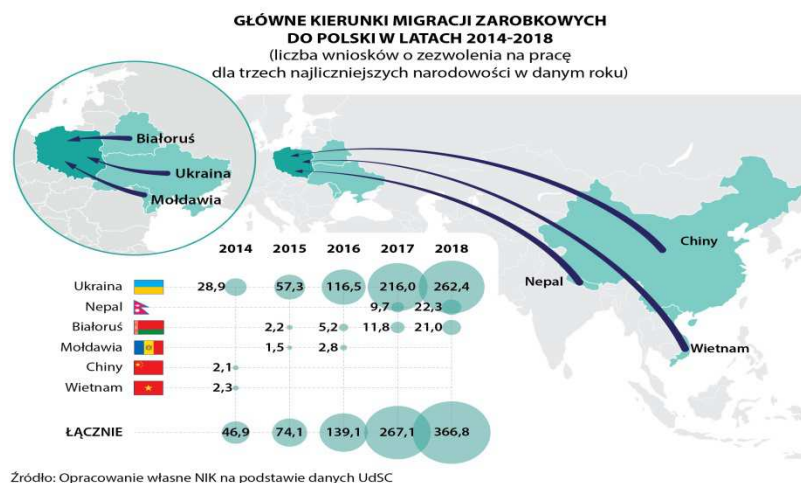
Rysunek nr 11.



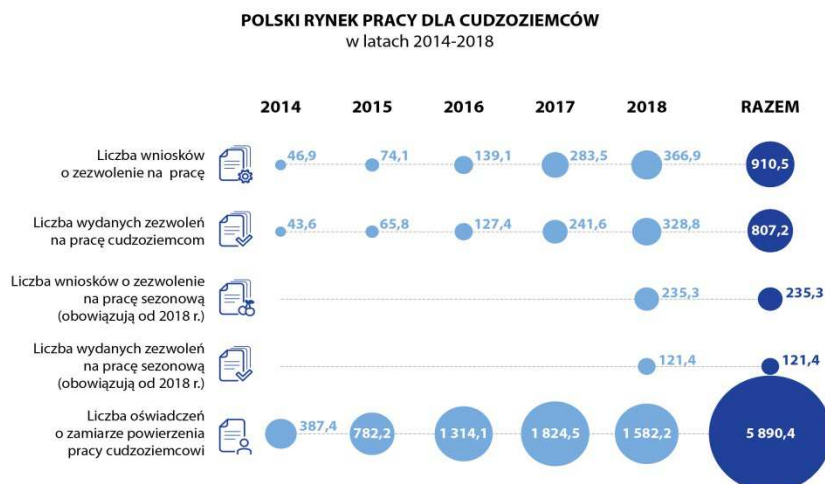
Rysunek nr 12.



Rysunek nr 13.

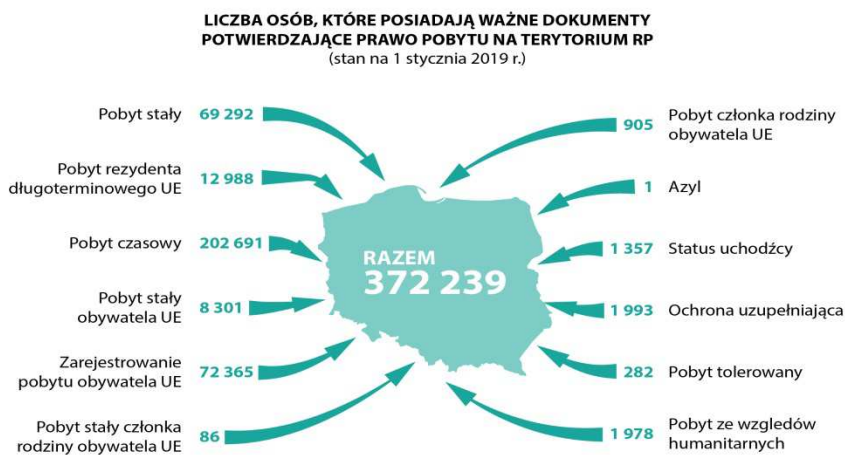


Rysunek nr 14.



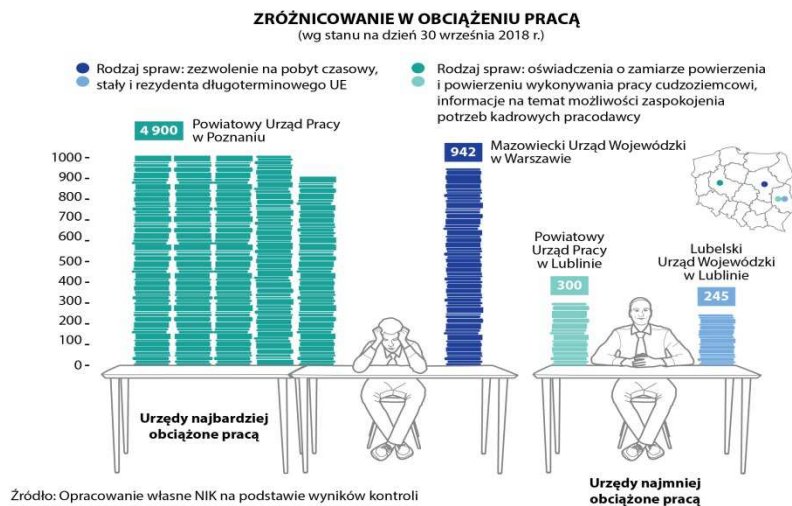
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS oraz wyników kontroli

Rysunek nr 15.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC

Rysunek nr 16.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały* (Dz. U. poz. 568).
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej* (Dz. U. poz. 569).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. *w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2273).
9. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. *w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń* (Dz. U. poz. 2345).
10. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. *w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi* (Dz. U. poz. 2349).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 2018 r. *w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy* (Dz. U. poz. 333).

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Rodziny, Pracy i Spraw Społecznych
9. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
12. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Wojewodowie
16. Starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu – drogą elektroniczną