



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.2.1.2025

**Pan
Marek Cebula
Wojewoda Lubuski**

**Lubuski Urząd Wojewódzki
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wlkp.**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**S/24/004/LZG – Realizacja przez Wojewodę Lubuskiego wybranych zadań
w zakresie obsługi cudzoziemców oraz obsługi paszportowej**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. (dalej: <i>L UW</i> lub <i>Urząd</i>), ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Cebula, Wojewoda Lubuski, od 23 grudnia 2023 r. (dalej: <i>Wojewoda</i>) Poprzednio funkcję tę w okresie od 15 stycznia 2020 r. do 2 listopada 2023 r. pełnił Władysław Dajczak. W okresie od 3 listopada do 20 grudnia 2023 r. obowiązki Wojewody Lubuskiego pełnił Wojciech Perczak, I Wicewojewoda Lubuski, a w dniu 21 grudnia 2023 r. – Olimpia Tomczyk-Iwko, II Wicewojewoda.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe do realizacji wybranych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej. 2. Realizacja wybranych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Natalia Kajzer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/14/2025 z 24 stycznia 2025 r. 2. Patrycja Woźniak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/15/2025 z 24 stycznia 2025 r. 3. Beata Jakubowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/41/2025 z 8 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, sposób organizacji i poziom zasobów kadrowych Urzędu nie były adekwatne do skali zadań Wojewody realizowanych przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców³. Nie zapewniały bowiem w pełni prawidłowego i rzetelnego procedowania spraw związanych z obsługą wniosków cudzoziemców dotyczących legalizacji pobytu, przyznawania i przedłużania Karty Polaka oraz wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca. Wieloletnie próby uzyskania dodatkowych etatów okazały się bezskuteczne, dlatego pracę Wydziału wspomagały osoby zatrudnione na czas określony lub na umowy cywilnoprawne, co było jednak niewystarczające.

Zarówno w Urzędzie w Gorzowie Wlkp., jak i jego delegaturze w Zielonej Górze zapewniono właściwe warunki obsługi interesantów, w tym poczekalnie, stanowiska obsługi oraz wydłużony czas obsługi interesanta w określony dzień tygodnia. Cudzoziemcom udostępniono kompletne i aktualne informacje z zakresu załatwianych przez nich spraw w języku polskim, angielskim, francuskim, rosyjskim i ukraińskim.

NIK negatywnie ocenia przyjęty w Urzędzie sposób przyjmowania wniosków pobytowych cudzoziemców spoza UE, który nie posiadał odzwierciedlenia w uregulowaniach wewnętrznych, a w efekcie prowadził do działań niezgodnych z zasadami prostoty, szybkości i sprawności prowadzenia postępowania administracyjnego.

Urząd nie zapewnił cudzoziemcom możliwości złożenia kompletnych wniosków. Jednym z wymogów legalizacji pobytu jest osobiste stawiennictwo, pozwalające m.in. na złożenie odcisków linii papilarnych, wzoru podpisu oraz przedłożenie do wglądu aktualnego dokumentu podróży. Odstąpienie od przyjmowania wniosków pobytowych od cudzoziemców bezpośrednio przez Wydział, miało wpływ na sposób ich procedowania, prowadzący do: wielomiesięcznych opóźnień w podejmowaniu czynności w związku ze złożonymi wnioskami (czas oczekiwania na wezwanie do stawiennictwa w Urzędzie w analizowanych przypadkach wynosił od jednego do 15 miesięcy); konieczności ponownego składania przez cudzoziemców dokumentów, które zdezaktualizowały się w długim okresie oczekiwania na wydanie decyzji; znacznych opóźnień rejestracji cudzoziemców w dedykowanym im systemie informatycznym (SI POBYT) i potencjalnych negatywnych tego konsekwencji dla nich. Z uwagi na brak bieżącego ewidencjonowania w systemie, nieznana była rzeczywista liczba wniosków, które wpłynęły w 2024 r., a w toku kontroli ok. 10 tys. wniosków pozostawało niezarejestrowanych.

Naruszenie terminów i zasad prowadzenia postępowania stwierdzono również w toku analizy wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca. Ponadto stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na nierzetelnym

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Wydział.

dokumentowaniu podejmowanych czynności oraz kierowaniu części informacji do cudzoziemców mogących wprowadzać w błąd.

Organizacja oraz polityka informacyjna Urzędu zapewniały rzetelną i terminową realizację zadań Wojewody związanych z przyjmowaniem wniosków paszportowych i odbiorem spersonalizowanych dokumentów, a Urząd był przygotowany organizacyjnie do obsługi klientów, zapewniając im możliwość umówienia wizyty przez Internet w terminie od jednego do 14 dni. Stwierdzono jedynie nieprawidłowości w zakresie procedowania wniosków wymagających uzupełnienia, niemające jednak zasadniczego wpływu na ocenę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe do realizacji wybranych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie ze Statutem LUW⁵, realizacja zadań Wojewody objętych działami administracji rządowej: – sprawy wewnętrzne w zakresie: ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, cudzoziemców, obywatelstwa oraz aktów stanu cywilnego; – praca, w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, należała do zakresu zadań Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (dalej: *Wydział*). Zakres działania Wydziału określał regulamin organizacyjny Urzędu⁶, a organizację i tryb pracy regulamin wewnętrzny Wydziału⁷.

Sprawy objęte zakresem kontroli realizowane były przez cztery oddziały wchodzące w skład Wydziału, tj. Oddział Cudzoziemców, Oddział Zezwoleń na Pracę, Oddział Paszportów i Migracji, Oddział Paszportów w Delegaturze Urzędu w Zielonej Górze⁸.

(akta kontroli str. 76-89)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału, w odniesieniu do zmian, jakie podejmowano w zakresie działania Wydziału wynikało, że: – pod koniec 2021 r. podjęto decyzję

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zarządzenie Wojewody Lubuskiego z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie nadania statutu LUW w Gorzowie Wlkp., https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/wojewoda/zarzadzenia_wojewody/3185, dostęp 21 marca 2025 r. (i wcześniejsze, tj. zarządzenie z 26 lutego 2016 r. w sprawie nadania statutu LUW w Gorzowie Wlkp., https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/wojewoda/zarzadzenia_wojewody/1319, dostęp 21 marca 2025 r. i kolejne zarządzenia zmieniające).

⁶ Przyjęty zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 4 października 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp., zmieniony zarządzeniem Wojewody z 24 grudnia 2024 r., 18 lutego 2025 r. i 14 kwietnia 2025 r. https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/struktura/regulamin_i_zmiany, dostęp 15 kwietnia 2025 r.

⁷ Określony w załączniku do zarządzenia nr 25 Dyrektora Generalnego LUW z dnia 25 kwietnia 2025 r. (w toku kontroli), <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/generalny/zarzadzenia/650>; dostęp 9 maja 2025 r., wcześniej: załącznik do zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego z dnia 28 lutego 2018 r. (wraz ze zmianami), <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/generalny/zarzadzenia/327>, dostęp 21 marca 2025 r.

⁸ Poza wymienionymi, w skład Wydziału wchodził Oddział Spraw Obywatelskich.

o pracy w soboty⁹, – po wybuchu wojny w Ukrainie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) uruchomiło specjalną ścieżkę wydawania kart pobytu dla kierowców w ruchu międzynarodowym celem skrócenia procedury opiniowania wniosków przez służby, – powołano koordynatorów do poszczególnych rodzajów spraw odpowiadających za działania wydzielonych zespołów¹⁰.

Natomiast w zakresie planowanych zmian, Wojewoda wskazał: *w najbliższych tygodniach przewiduje się całkowite wdrożenie aplikacji Cudzoziemcy udostępnionej przez Pomorski Urząd Wojewódzki oraz jej integrację przez API z aplikacją MOS¹¹, systemem kolejkowym, systemem informacji sms oraz portalem informacji o sprawie klienta. W szczególności kluczowe jest przygotowanie się do wykorzystania danych trafiających do bazy danych MOS oraz w przyszłości MOS 2, co pozwoli zaoszczędzić czas poświęcany na wprowadzanie danych do systemów. Aplikacja automatyzuje także wiele czynności poprzez generowanie pism oraz automatycznie aktualizuje dane dla klienta.*

(akta kontroli str. 80-81, 141-142, 458-459)

Najistotniejszą barierą wpływającą na pracę Wydziału był niedobór kadr względem ilości procedowanych spraw, o czym mowa w pkt. 1.4. wystąpienia pokontrolnego. Podczas opiniowania projektów aktów prawnych z zakresu obsługi cudzoziemców, aktywnie zgłaszano uwagi do proponowanych rozwiązań. Wojewoda podejmował również działania zmierzające do przyjęcia rozwiązań ułatwiających procedowanie spraw dotyczących zezwoleń dla kierowców. W tym celu 23 kwietnia 2024 r. skierował pismo do MSWiA, z prośbą o przyjęcie doraźnych rozwiązań dla kierowców tym zakresie¹².

(akta kontroli str. 90-100, 104-140, 144-149, 175-183, 487-488)

Następnie 22 stycznia 2025 r. Wojewoda wystąpił z pismem¹³ do Ministra Rozwoju i Technologii odnośnie wykazu przedsiębiorców prowadzących działalność o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej, o którym mowa w art. 28 projektowanej wówczas ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium RP¹⁴, z zapytaniem o możliwość stworzenia rozwiązań, które będą miały wpływ na sytuację cudzoziemców wykonujących pracę w charakterze kierowców w ruchu międzynarodowym.

⁹ W celu zredukowania zaległości w urzędach ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 poz. 91) przewidywała możliwość wydania zezwoleń w trybie uproszczonym w przypadku wniosków złożonych do 31 grudnia 2020 r.

¹⁰ Wg stanu na 30 kwietnia 2025 r. było czterech koordynatorów – ds. zezwoleń na pobyt i pracę, ds. weryfikacji wniosków, ds. zawodów regulowanych i wymagających wysokich kwalifikacji, ds. zezwoleń na pracę.

¹¹ Tj. Moduł Obsługi Spraw.

¹² W piśmie Wojewoda zaproponował m.in. wprowadzenie możliwości wydawania wiz na terytorium RP przez punkty utworzone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub opracowanie elektronicznego dokumentu potwierdzającego złożenie wniosku o pobyt, który byłby akceptowalny na terytorium RP jako tymczasowy dokument pozwalający na pracę kierowców.

¹³ SO-I.610.2.2025.PKli.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana przez Prezydenta RP 10 kwietnia 2025 r., według stanu na 12 maja 2025 r. – nieopublikowana.

Z uzyskanej odpowiedzi¹⁵ wynikało, że możliwość uzyskania pierwszeństwa przy rozpatrywaniu wniosków obejmie przedsiębiorców, którzy znajdują się w wykazie o którym mowa, a firmy transportowe do nich nie należą.

(akta kontroli str. 460-463)

1.2. W okresie objętym kontrolą, poza regulaminem organizacyjnym LUW oraz regulaminem Wydziału, stosowano wytyczne, o których mowa w piśmie Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: *UdSC*) z 16 marca 2022 r. w sprawie kierowców z Ukrainy oraz komunikat LUW w tej sprawie¹⁶, a także dokumentację użytkownika Rejestru Dokumentów Paszportowych z 31 stycznia 2022 r.¹⁷

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: *UdSC regularnie przekazuje wytyczne i interpretacje przepisów dotyczących spraw cudzoziemców, są to przeważnie odpowiedzi na zapytania w kwestiach prawnych oraz wyjaśnienia do zmian przepisów oraz, że ze względu na znaczne rozbudowanie przepisów regulujących kwestie obsługi paszportowej i cudzoziemców nie są tworzone odrębne procedury.*

Przyjmując zakres obowiązków, pracownicy zobowiązywali się również do przestrzegania standardów obsługi klienta.

(akta kontroli str. 81, 90-92, 455-456, 464-486)

1.3. W odniesieniu do warunków lokalowych i organizacji obsługi cudzoziemców ustalono, że:

- Oddział Cudzoziemców (wraz z Oddziałem Paszportów i Migracji¹⁸) zlokalizowany był na pierwszym piętrze budynku LUW w Gorzowie Wlkp., z bezpośrednim wejściem z zewnątrz, schodami lub windą,
- utworzono osiem stanowisk obsługi cudzoziemców (z 12¹⁹), w tym jedno współdzielone z Oddziałem Paszportów i Migracji (w trakcie oględzin obsadzone były cztery stanowiska),
- stanowiska wyposażone były w dwa komputery, monitor, czytnik odcisków palców, skaner, urządzenie do wywoływania numerków z systemu kolejkowego, terminal płatniczy, czytnik kart chipowych, czytnik odbioru kart pobytu, pracownicy korzystali z drukarek sieciowych,
- w sali oczekujących wydzielono dwuosobowe stanowisko, na którym znajdowały się ulotki z informacjami, a osoby na tym stanowisku udzielały niezbędnych informacji (również dla klientów załatwiających sprawy paszportowe) oraz stanowisko jednoosobowe dedykowane wyłącznie cudzoziemcom (istniała możliwość sprawdzenia statusu sprawy),
- w dniu oględzin była możliwość załatwienia sprawy przez osoby wcześniej umówione, istniała również możliwość umówienia wizyty po odbiór karty pobytu przez stronę internetową przy pomocy osoby na stanowisku obsługi.

(akta kontroli str. 319-395)

¹⁵ Pismo DRI-X.055.1.2025 z 17 lutego 2025 r.

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/uw-lubuski/firmy-transportowe--kierowcy-miedzynarodowi-z-ukrainy>; dostęp 9 maja 2025 r.

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/rejestr-dokumentow-paszportowych>; dostęp 27 marca 2025 r.

¹⁸ Opisanym w pkt. 2.5.

¹⁹ Na sali obsługi wydzielono 12 stanowisk dla pracowników obsługi cudzoziemców oraz spraw paszportowych i migracji.

W zakresie sprawowania kontroli zarządczej Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: prowadzone jest monitorowanie danych w dostępnych systemach: - *obciążenie na stanowiskach związanych z obsługą klientów badane jest na podstawie danych z systemu kolejkowego QMS i jest podstawą do korekt lub doraźnego wzmocnienia w przypadku wydłużającej się kolejki osób oczekujących*; – *ilość wpływających wniosków, załatwianych spraw badana jest na bieżąco na podstawie systemu EZD i systemów dziedzinowych w oddziałach, co pozwala na reakcję i wprowadzanie zmian. I tak przykładowo rosnąca od dekady liczba wniosków o pobyt czasowy obecnie przekłada się na rosnącą liczbę wniosków o pobyt stały i obywatelstwo polskie, co powoduje konieczność zaangażowania większej liczby osób w te postępowania. Analizowane są raporty udostępniane przez właściwe ministerstwa, zwłaszcza pod kątem porównania danych z innych urzędów*; – *na bieżąco, przez kierowników i koordynatorów, badana jest wydajność poszczególnych pracowników, w przypadku zarówno znacznie zmniejszonej, jak i zwiększonej wydajności sprawdzane są przyczyny. Efektem może być wprowadzenie zmian w zakresie bieżących zadań, zmiana stanowiska pracy lub wdrożenie dobrych praktyk wypracowanych przez pracownika.*

(akta kontroli str. 424-433)

1.4. Obsługa klientów załatwiających sprawy paszportowe odbywała się w Oddziale ds. Paszportów i Migracji w Gorzowie Wlkp. oraz w Oddziale Paszportów w Delegaturze LUW w Zielonej Górze.

W wyniku oględzin miejsc obsługi paszportowej ustalono, że:

a) w Gorzowie Wlkp.:

- utworzono cztery stanowiska obsługi paszportowej (z 12), w tym również do obsługi zaproszeń dla cudzoziemców (w trakcie oględzin obsadzone były dwa stanowiska),
- wszystkie stanowiska wyposażone były w komputer, drukarkę, skaner, tablet do sprawdzania danych i składania podpisów, czytnik odcisków palców, urządzenie do wywoływania numerków z systemu kolejkowego, czytnik dokumentów paszportowych oraz terminal płatniczy,
- w sali oczekujących wydzielono dwuosobowe stanowisko, na którym znajdowały się ulotki z informacjami, a osoby na tym stanowisku udzielały niezbędnych informacji,
- w dniu oględzin (tj. 1 kwietnia 2025 r.) była możliwość załatwienia sprawy, istniała również możliwość umówienia wizyty na kolejny wolny termin przez stronę internetową przy pomocy osoby na stanowisku obsługi²⁰.

b) w Zielonej Górze:

- Oddział zlokalizowany na pierwszym piętrze budynku Starostwa Powiatowego, z wejściem przez Starostwo lub bezpośrednio z zewnątrz; wejście na korytarz Oddziału poprzedzone trzema schodami. Z deklaracji Kierownika Oddziału wynikało, że osoby niepełnosprawne mają możliwość skorzystania z zarezerwowanego miejsca parkingowego, a po wcześniejszym

²⁰ Najbliższy możliwy termin umówienia wizyty w internetowym systemie kolejkowym przypadał na 2 kwietnia 2025 r. (zarówno dla złożenia wniosku o paszport, jak i odbioru).

umówieniu istnieje możliwość przejścia do Oddziału korytarzem przez budynek Urzędu Marszałkowskiego bez barier architektonicznych uniemożliwiających poruszanie się,

- utworzono siedem stanowisk obsługi – pięć do przyjmowania wniosków paszportowych (w tym jedno do obsługi zaproszeń dla cudzoziemców i udzielania informacji) i dwa do wydawania paszportów (w trakcie oględzin osadzonych było pięć stanowisk),
- wszystkie stanowiska wyposażone były w komputer, skaner, tablet do sprawdzania danych i składania podpisów, czytnik odcisków palców oraz urządzenie do wywoływania numerków z systemu kolejkowego, przy czym stanowiska do wydawania paszportów posiadały dodatkowo czytnik dokumentów paszportowych, a stanowiska do przyjmowania wniosków terminal płatniczy; pracownicy mieli dostęp do drukarek sieciowych,
- na korytarzu znajdowała się tablica informacyjna, a na każdym stanowisku obsługi również pisemna informacja o wysokości opłat paszportowych,
- brak było wolnych numerków w automacie kolejkowym, istniała możliwość załatwienia sprawy bez wcześniejszej rezerwacji, jednak w pierwszej kolejności obsługiwane były osoby posiadające rezerwację. Istniała również możliwość umówienia wizyty na kolejny wolny termin – w dniu oględzin 27 marca 2025 r. było to możliwe na 8 kwietnia 2025 r. (odbiór paszportu) i 10 kwietnia 2025 r. (złożenie wniosku o paszport). Z deklaracji Kierownika wynikało, że każda osoba, nawet nieumówiona zostanie w danym dniu obsłużona.

W obu Oddziałach, w których klienci załatwiali sprawy paszportowe oraz w Oddziale Cudzoziemców:

- zapewniono wystarczającą liczbę miejsc siedzących oraz możliwość uzupełnienia dokumentów przy stolikach,
- wyznaczono jeden dzień (poniedziałek), w którym dzięki wydłużonym godzinom pracy, istniała możliwość załatwienia spraw paszportowych w godzinach popołudniowych (w Gorzowie Wlkp. od 8:00 do 18:00 i w Zielonej Górze od 9:00 do 18:00),
- osoby załatwiające sprawy miały możliwość swobodnego poruszania się po Oddziale,
- wszystkie stanowiska obsługi wyposażone były w blat i dwa krzeselka oraz przedzielone były płytami z tworzywa sztucznego i ściankami z płyty meblowej, w taki sposób, że uniemożliwiały zobaczenie dokumentów osób obsługiwanych na innych stanowiskach oraz zapewniały poufność,
- weryfikacji dokumentów dokonywano na stanowiskach obsługi,
- na korytarzu znajdowały się automaty do pobierania numerków oraz powierzenia wcześniej dokonanej rezerwacji wizyty. System głosowy wywoływał numer rezerwacji oraz numer stanowiska (zgodnie z językiem wybranym przez klienta w trakcie pobierania biletu z automatu).

(akta kontroli str. 266-291)

1.5. Według stanu na 1 stycznia każdego z lat 2022-2024 oraz 31 grudnia 2024 r. stan zatrudnienia w Wydziale wynosił odpowiednio 77, 80, 81, 97 osób²¹, w tym w Oddziale²²:

- Cudzoziemców odpowiednio: 37, 41, 43 i 57 osób²³,
- Zezwoleń na Pracę odpowiednio: 12, 11, 10, 12 osób²⁴,
- Paszportów i Migracji w Gorzowie Wlkp., przez cały okres objęty kontrolą – dziewięć osób²⁵, a w Oddziale Paszportów w Delegaturze w Zielonej Górze – 11 osób,
- Spraw Obywatelskich, przez cały okres objęty kontrolą – osiem osób²⁶.

(akta kontroli str. 9-10, 16, 69)

Średnioroczne obciążenie²⁷ pracowników w każdym z lat 2022-2024 wyniosło dla:

- spraw paszportowych²⁸ w Gorzowie Wlkp.: 2522, 2513, 2632 i w Zielonej Górze: 3086, 2714, 3003,
- zaproszeń²⁹: 160, 408, 388,
- zezwoleń na pracę³⁰: 1163, 1713, 1485,
- obsługi cudzoziemców³¹: 725, 1291, 1467.

(akta kontroli str. 74-75, 101-103)

Z analizy ww. danych wynikało znaczne i rosnące obciążenie pracowników Wydziału liczbą spraw, a stan ten trwał już przed okresem objętym kontrolą. Według dokumentacji LUW, informacje o konieczności zwiększenia zatrudnienia oraz prośby o podjęcie działań w tym zakresie, kierowano do MSWiA już od 2018 roku.

Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że: *Na pisma dotyczące konieczności zwiększenia zatrudnienia w komórkach zajmujących się sprawami cudzoziemców Lubuski Urząd*

²¹ Dodatkowo, na zastępstwo w miejsce nieobecnych pracowników zatrudniano: na 1 stycznia 2022 r. – pięć osób, na 1 stycznia 2023 r. – dwie osoby, na 1 stycznia 2024 r. – cztery osoby, na 31 grudnia 2024 r. – siedem osób.

²² W okresie objętym kontrolą w Wydziale nie zatrudniano cudzoziemców w korpusie służby cywilnej, stwierdzono jeden przypadek zatrudnienia cudzoziemca (w okresie od 1 stycznia do 8 października 2023 r.) na stanowisku poza korpusem służby cywilnej, przy czym 19 czerwca 2024 r. pracownik ten uzyskał polskie obywatelstwo.

²³ Dodatkowo, na czas zastępstwa nieobecnych pracowników, zatrudniano: po dwie osoby według stanu na 1 stycznia 2022 r. i 2024 r. oraz cztery osoby na 31 grudnia 2024 r. W liczbie pracowników według stanu na 31 grudnia 2024 r. ujęto 15 osób zatrudnionych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji 2021-2027 (dalej: FAMI),

²⁴ Dodatkowo, na czas zastępstwa nieobecnych pracowników, zatrudniano po dwie osoby na 1 stycznia 2022 r. i 31 grudnia 2024 r. oraz jedną osobę na 1 stycznia 2023 r.

²⁵ Dodatkowo, na czas zastępstwa nieobecnych pracowników, na 1 stycznia 2024 r. zatrudniano dwie osoby, a na 31 grudnia 2024 r. jedną osobę.

²⁶ Dodatkowo, na czas zastępstwa nieobecnych pracowników, na 1 stycznia 2022 r. i 2023 r. zatrudniano jedną osobę.

²⁷ W zaokrągleniu do pełnej sprawy.

²⁸ Przy czym sprawami paszportowymi zajmowało się ośmiu pracowników w Gorzowie Wlkp. i 10 w Zielonej Górze.

²⁹ Przy czym sprawami zaproszeń zajmowało się dwóch pracowników.

³⁰ Przy ustalaniu średniorocznego obciążenia Dyrektor Wydziału przyjął założenia, że postępowania były realizowane przez ośmiu pracowników merytorycznych Oddziału; w podziale spraw na wszystkich pracowników Oddziału: 776, 1246, 1188.

³¹ Przy ustalaniu średniorocznego obciążenia Dyrektor Wydziału przyjął założenia, że postępowania były realizowane przez 25 pracowników merytorycznych Oddziału; w podziale na wszystkich pracowników Oddziału: 490, 787, 853.

Wojewódzki nie otrzymywał odpowiedzi. Potrzeba wzmocnienia kadrowego sygnalizowana była w uwagach do projektów ustaw lub we wspomnianych w pytaniu ankietach przekazywanych do Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Trudna sytuacja kadrowa wydziałów odpowiedzialnych za sprawy cudzoziemców nie jest zjawiskiem nowym i zaskakującym. Problem został zdiagnozowany m.in. w informacji o wynikach kontroli NIK „Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców” z sierpnia 2019, w której wskazano: 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 (...) Przyznawane urzędom wojewódzkim środki finansowe były niewystarczające dla wzmocnienia kadrowego wydziałów zajmujących się obsługą cudzoziemców. Wnioski kierowane po kontroli do właściwych ministrów w kwestii problemów kadrowych nie spowodowały zwiększenia budżetu i zatrudnienia.

Aby zapewnić realną zmianę jakości działania urzędu w sprawach cudzoziemców należałoby podwoić zatrudnienie w oddziałach i zwiększyć zasoby lokalowe. Przedsięwzięcie takie przekracza możliwości finansowe LUW i wobec ilości zadań realizowanych w urzędzie i problemów kadrowych innych wydziałów niemożliwa jest reorganizacja i przesunięcia wewnątrz urzędu.

Ilość składanych skarg na bezczynność, presja ze strony cudzoziemców i przedsiębiorców powodują, że temat wsparcia kadrowego dla urzędów jest tematem omawianym na cyklicznych spotkaniach wojewodów z kierownictwem MSWiA oraz w trakcie moich spotkań z właściwymi ministrami, podczas których sygnalizuję potrzeby urzędu, ale też pomysły na rozwiązania prawne i organizacyjne mogące mieć wpływ na rozwiązanie problemów z obsługą cudzoziemców.

(akta kontroli str. 147-183)

Według aktualnej informacji Urzędu (stan na 16 kwietnia 2025 r.) przekazanej za pośrednictwem Szefa UdSC³² do MSWiA, LUW zgłosił zapotrzebowanie na 50 etatów, a także wskazał na brak odpowiednich zasobów lokalowych.

(akta kontroli str. 184-212)

Ponadto w okresie objętym kontrolą zawarto 29 umów zlecenia z 13 osobami³³, w tym: w 2022 r. – 22 umowy, w 2023 r. – trzy umowy, w 2024 r. – cztery umowy. Umowy dotyczyły wsparcia przy rejestracji danych i obsłudze w sprawach cudzoziemców, a następnie uchodźców i obywateli Ukrainy przebywających w Polsce.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: *umowy zlecenia zawierane były z uwagi na konieczność zatrudnienia po odbytych stażach, natomiast po wybuchu wojny na*

³² Przygotowana przez Szefa UdSC Informacja dotycząca aspektów kadrowych i organizacyjnych funkcjonowania właściwych w sprawach cudzoziemców wydziałów urzędów wojewódzkich, dotyczących postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce, pismo BSZ.WKSI.07037.1.2025/ED z 16 kwietnia 2025 r.

³³ Niebędącymi pracownikami Urzędu.

Ukrainie, w związku ze znacznym wzrostem składanych wniosków pobytowych oraz koniecznością udzielania informacji związanych z pobytem obywateli Ukrainy w Polsce. Z uwagi na doświadczenia zdobyte przez zleceniobiorców, część umów była kontynuowana. Po wybuchu wojny Wydziałowi zlecono organizację punktów informacyjnych na dworcach oraz świadczenie usług informacyjnych dla osób objętych ochroną czasową lub też przybywających z terytorium konfliktu zbrojnego. Zadanie to wykraczało poza możliwości organizacyjne Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, dlatego w miarę możliwości wspierano się zleceniobiorcami posiadającymi doświadczenie w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców.

(akta kontroli str. 57-65, 450-454)

W latach 2022-2024 ogłoszono 17 naborów na stanowiska związane z obsługą cudzoziemców i wydawaniem pozwoleń na pracę, przy czym większość obsadzonych stanowisk nastąpiła na podstawie umów o pracę na czas określony³⁴, dofinansowanych w ramach FAMI. I tak:

- w 2022 r. sześć naborów na 10 stanowisk, w wyniku których wszystkie stanowiska zostały obsadzone (w tym jedno w ramach wewnętrznego przesunięcia z innej komórki organizacyjnej LUW),
- w 2023 r. osiem naborów (w tym dwa w ramach FAMI) na 33 stanowiska (27 w ramach FAMI), w wyniku których obsadzono 32 stanowiska, a jedno nie zostało obsadzone z uwagi na rezygnację kandydata,
- w 2024 r. trzy nabory (w tym jeden w ramach FAMI) na 17 stanowisk (15 w ramach FAMI), w wyniku których wszystkie stanowiska zostały obsadzone.

(akta kontroli str. 5-8, 11-14, 70)

Analiza dokumentacji 20 pracowników³⁵ wykazała m.in., że:

- wszyscy pracownicy otrzymali i podpisali zakresy czynności, przy czym w dwóch przypadkach data przyjęcia zakresu czynności była odległa od daty zatrudnienia odpowiednio o dwa i 11 miesięcy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- wszyscy pracownicy posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresach opowiadających wykonywanych przez nich czynności, przy czym w pracy wykorzystywali następujące systemy, w których przetwarzane były dane osobowe:
 - ✓ Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD) – 20 osób,
 - ✓ Rejestr Dokumentów Paszportowych (RDP) – 10 osób,
 - ✓ System Informatyczny Pobyt (SI Pobyt) – 14 osób
 - ✓ Zatrudnianie Cudzoziemców (ZC) – trzy osoby,
 - ✓ Zintegrowany System o Nauce i Szkolnictwie Wyższym – POL-on 2.0,
 - System Informacyjny Schengen (SIS) – po jednej osobie,

³⁴ Trwających od jednego do 12 miesięcy.

³⁵ Próbą kontrolną objęto 10 pracowników zajmujących się obsługą spraw cudzoziemców i 10 zajmujących się obsługą paszportową (po pięciu pracowników Oddziału w Gorzowie Wlkp. i w Zielonej Górze).

- 18 pracowników posiadało upoważnienia do wykonywania wybranych spraw w imieniu Wojewody, a w przypadku dwóch pozostałych pracowników nie stwierdzono wykonywania czynności wymagających upoważnienia³⁶,
- 15 pracowników posiadało wykształcenie wyższe, pozostali średnie lub policealne – czym spełniali wymagania określone załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej³⁷,
- w okresie objętym kontrolą pracownicy brali udział w szkoleniach dotyczących m.in.: legalnego zatrudnienia cudzoziemców, efektywnej obsługi klienta w sytuacjach trudnych i konfliktowych (po jednej osobie), skutecznej komunikacji (16 osób), korupcji w administracji publicznej (18 osób), stosowania prostego języka (13 osób), etyki w pracy (dwie osoby).

(akta kontroli str. 15, 17-21, 34-57, 66-68)

Zarządzeniem Dyrektora Generalnego od 25 maja 2018 r. w LUW ustalono zasady procesu sporządzania opisów i wartościowania stanowisk pracy³⁸. Analiza opisu stanowisk pracy wybranych pracowników, wykazała, że zostały one przygotowane zgodnie z ww. zarządzeniem.

(akta kontroli str. 38-56)

1.6. Według RB-BZ1 rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, wydatki poniesione na dwa zadania: *Realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz sprawy cudzoziemców (nr 2.5.2.W)* oraz *Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców (nr 2.5.2.5.W)* wynosiły łącznie odpowiednio:

- 2022 r. – 10.918,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
- 2023 r. – 16.243,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
- 2024 r. – 15.911,6 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach.

Dla każdego zadania ustalono cel oraz miernik, i tak:

1) zadanie 2.5.2.W – cel: zapewnienie sprawnego przebiegu postępowań w sprawach cudzoziemców, miernik: stosunek liczby wydanych rozstrzygnięć do liczby złożonych wniosków (w %). Wartość miernika w poszczególnych latach wynosiła:

- 2022 r. – plan po zmianach 60%, wykonanie 111% (38.067/34.363),
- 2023 r. – plan po zmianach 100%, wykonanie 85% (36.328/42.710),
- 2024 r. – plan po zmianach 85%, wykonanie 50% (26.535/53.308).

2) zadanie 2.5.2.5.W – cel: zapewnienie efektywnego przebiegu postępowań w sprawach cudzoziemców, miernik: stosunek liczby rozstrzygnięć wydanych

³⁶ Na podstawie badanych spraw, o których mowa w pkt. 2.3. i 2.7. wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2024 r., ze zm.

³⁸ Zarządzenie nr 17 Dyrektora Generalnego LUW z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie organizacji procesu sporządzania opisów i wartościowania stanowisk pracy w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp., <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/generalny/zarzadzenia/337>, dostęp 24 kwietnia 2025 r.

w sprawach dotyczących cudzoziemców do liczby pracowników prowadzących sprawy dotyczące cudzoziemców (w szt./osobę). Wartość miernika w poszczególnych latach wynosiła:

- 2022 r. – plan po zmianach 526/1, wykonanie 718/1 (136,5%),
- 2023 r. – plan po zmianach 718/1, wykonanie 699/1 (97,4%),
- 2024 r. – plan po zmianach 699/1, wykonanie 474/1 (67,8%).

Różnice pomiędzy wartościami planowanymi do osiągnięcia, a zrealizowanymi, Dyrektor Wydziału wyjaśnił następująco: *Podstawą ustalenia mierników jest Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022r (Dz.U. Poz. 745 ze zm.) w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Mierniki powinny w miarę możliwości opierać się na danych pochodzących z już istniejącej sprawozdawczości lub danych opracowywanych przez dysponentów, w związku z realizacją określonych zadań publicznych, dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym. Mierniki ustalone dla zadań Wydziału spełniają kryteria określone w rozporządzeniu.*

2.5.2.W Brak wykonania miernika za 2024 r. wynika przede wszystkim z poziomu skomplikowania postępowań, co przełożyło się na ich dłuższe procedowanie. Rok 2024 w dużej mierze zdeterminowany został przez postępowania z zakresu pobytu czasowego i pracy, gdzie organ został zobligowany do badania okoliczności związanych z outsourcingiem pracowniczym. Dodatkowo ustawodawca umożliwił składanie wniosków na inne okoliczności obywatelom Ukrainy posiadającym status UKR, które w 2023 r. kończyły się odmową wszczęcia, natomiast w 2024 r. muszą być procedowane. Częste zmiany pracodawców również wpływają na przedłużanie postępowań. Kolejny element to fluktuacja kadr, która znacząco przekłada się na wydajność zespołu. Przeszkolenie nowego pracownika wymaga kilku miesięcy, co wpływa na wydajność pracy.

2.5.2.5.W Wartość bazowa została ustalona na podstawie danych z poprzedniego roku, wybuch wojny na Ukrainie oraz realizacja spraw zaległych z okresu utrudnień w obsłudze w trakcie COVID-19 spowodowały wzrost liczby spraw przypadających na pracownika. W kolejnych latach przyjmowana wartość bazową z roku poprzedniego, jednak okoliczności opisane przy 2.5.2.W miały wpływ na niewykonanie założonych mierników. Ilość zmieniających się okoliczności na przestrzeni roku powoduje, że dokładne zaplanowanie wykonania jest niemożliwe, mierniki wskazują jednak, jak zmienne wpływają na realizację zadań.

(akta kontroli str. 424-433, 982-1009)

Według RB-BZ1 rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, wydatki poniesione na zadanie *Sprawy związane z dokumentami paszportowymi* wyniosły:

- 2022 r. – 1.272,8 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach,
- 2023 r. – 1.929,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
- 2024 r. – 2.158,3 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach.

Wartość miernika dla ww. zadania pn. *Liczba wydanych dokumentów paszportowych (szt.)* wyniosła odpowiednio:

- 2022 r. – plan 25.496 szt., wykonanie 51.217 szt.,

- 2023 r. – plan 45.000 szt., wykonanie 47.240 szt.,
- 2024 r. – plan 47.240 szt., wykonanie 51.074 szt.

Dane uzyskane w toku kontroli wskazywały, że w ww. latach wydano odpowiednio: 51.036 szt. paszportów, 47.230 szt. i 10 odmów, 51.062 szt. i 24 odmowy.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: *W listopadzie 2022r. wprowadzono nowy system paszportowy, Rejestr Dokumentów Paszportowych stanowiący jeden z elementów Systemu Rejestrów Państwowych³⁹. Rejestr Dokumentów Paszportowych posiada system raportów, które w początkowej fazie istnienia wykazywały wiele nieprawidłowości i błędów, ponadto powstał inny sposób filtrowania danych niż w poprzednim systemie, co także przyczyniało się do rozbieżności danych. Moduł raportowania jest rozwijany, jednak na wstępnym etapie wdrożenia, błędy miały wpływ na uzyskiwane dane do raportów. Natomiast różnica w danych z 2024 r. jest wynikiem błędnie podanej liczby do sprawozdania, powinno być: 51.062 wydane dokumenty paszportowe (różnica 12 paszportów).*

Wysokość kosztów poniesionych na wydanie jednego dokumentu paszportowego (wg informacji półrocznej przekazywanej przez LUW do Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA) wynosiła odpowiednio:

- 2022 r. – I półrocze 24 zł, II półrocze 29 zł,
- 2023 r. – I półrocze 32 zł, II półrocze 51 zł,
- 2024 r. – I półrocze 38 zł, II półrocze 47,91 zł.

(akta kontroli: str. 971-1009)

1.7. W zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej w latach 2022-2024 wpłynęło łącznie 46 skarg⁴⁰, w tym dziewięć dotyczących organizacji sposobu pracy Urzędu i działań pracowników, w tym:

a) w 2022 r.: jedna dotycząca sposobu pracy w Oddziale Paszportów i Migracji w Gorzowie Wlkp. i cztery Oddziału Paszportów w Zielonej Górze, wszystkie uznano za bezzasadne,

b) w 2024 r. cztery (poddane szczegółowej analizie) dotyczące działań pracowników Oddziału Cudzoziemców, z których dwie uznano za zasadne. Skargi te dotyczyły⁴¹:

- poinformowania cudzoziemca⁴² o wydaniu decyzji oraz o możliwości odbioru karty pobytu, pomimo, iż ww. dokumenty nie zostały przygotowane. W związku z otrzymaną informacją, cudzoziemiec stawiał się w LUW zamiarem odbioru karty pobytu. Dyrektor Wydziału zobowiązał pracowników do informowania przełożonego o analogicznych sytuacjach oraz do szczegółowego weryfikowania etykiet wytwarzanych na potrzeby wysyłki wiadomości tekstowych do klientów, w celu wyeliminowania sytuacji przekazywania błędnych informacji,

³⁹ System zastąpił Centralną Ewidencję Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych.

⁴⁰ W 2022 r. – 13, w 2023 r. siedem, w 2024 r. – 26.

⁴¹ Znak sprawy: SO-IV.1410.12.2024.ESzo CRS 43/2024 i SO-IV.1410.2.2024 CRS 11/2024.

⁴² W wiadomości SMS.

- dokonania nieuprawnionej poprawki na wniosku cudzoziemca o pobyt; w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, rozwiązano umowę o pracę z pracownikiem i złożono zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Gorzowie Wlkp.

Wszystkie (cztery) skargi rozpatrzono terminowo (od 16 do 30 dni), każdorazowo poinformowano stronę skarżącą o sposobie rozpatrzenia skargi, a w przypadku skarg uznanych za zasadne, również o podjętych działaniach.

Pozostałe skargi związane z postępowaniami o udzielenie zezwolenia na pobyt opisano w pkt. 2.4. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 90-99, 218-232)

1.8. W latach 2022-2024 w zakresie obsługi cudzoziemców oraz obsługi paszportowej w LUW przeprowadzono trzy kontrole zewnętrzne oraz jedną kontrolę wewnętrzną, i tak:

1) MSWiA (DSO-PA.094.1.2022 z 31.03.2023 r., prowadzona od 29.11.2022 r.) w zakresie prawidłowości realizacji zadań związanych z wydawaniem, odmową wydania i unieważnieniem paszportów i paszportów tymczasowych, okres objęty kontrolą 01.01.2021-31.12.2021. Realizację przez Wojewodę zadań związanych z prowadzeniem spraw paszportowych oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości, które dotyczyły w szczególności:

- naruszenia dyspozycji art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴³ w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia paszportu,
- nieterminowej realizacji obowiązku niezwłocznego wprowadzenia do ewidencji paszportowej informacji o kierowanych przez uprawnione organy środkach ograniczających prawo do posiadania paszportu,
- niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu o unieważnienie paszportu,
- nieprawidłowym ustalaniu adresu do korespondencji oraz braku stosowania doręczenia zastępczego,
- braku weryfikacji aktualności wniosku o unieważnienie paszportu.

W stosunku do wszystkich nieprawidłowości sformułowano zalecenia. Pismem z 28 kwietnia 2023 r. Dyrektor Wydziału poinformował Ministerstwo, że wnioski po kontroli zostały omówione z kierownikami oddziałów. Zalecenia związane z przestrzeganiem KPA oraz z nieprawidłowościami zostały przekazane pracownikom w celu ich usunięcia i wdrożenia rozwiązań pozwalających uniknąć błędów w przyszłości.

2) Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA (raport z kontroli operacyjnej na miejscu z 11 października 2023 r.) w zakresie realizacji projektu „Integracja i pobyt – program wsparcia dla cudzoziemców w związku z konfliktem na Ukrainie i podniesienie potencjału LUW” nr projektu 10/14-2022/OG-FAMI (partnerzy projektu: Fundacja Integracji i Rozwoju Cudzoziemców w Polsce, Caritas Diecezji Zielonogórsko-Gorzowskiej w Zielonej Górze). Kontrolą objęto okres od 01.10.2022 do 30.06.2023 r. Potwierdzono, że dotychczas

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 (dalej: KPA).

zaraportowane wydatki były zgodne z potrzebami projektu (weryfikacja zasadności wydatków związanych z wynajmem pomieszczenia, zatrudnieniem osób, zakupami sprzętu i wyposażenia, jak również wydatków dotyczących materiałów biurowych, które wykazane były w zestawieniach). Projekt był realizowany zgodnie z zasadami informacji i promocji Funduszu – punkt informacyjno-doradczy został prawidłowo oznakowany. Nie stwierdzono podwójnego finansowania wydatków w ramach innych programów wspólnotowych i krajowych. Infrastruktura, sprzęt i systemy informatyczne nie były wykorzystywane do innych celów niż FAMI. Sformułowane zalecenie dotyczyło weryfikacji wskaźnika C2 w kolejnych raportach kwartalnych, tak aby wskazywał on jedynie unikalne osoby i zostało zrealizowane.

3) Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA (raport z kontroli na miejscu nr 1 z 21 listopada 2024 r.) w zakresie realizacji projektu „Lubuskie – nowy dom” nr projektu FAMI.02.01-IZ.00-0006/24. Potwierdzono zgodność realizacji działań z projektem, tj. zatrudnienie 15 pracowników na stanowisku konsultant/operator infolinii dedykowanej obywatelom państw trzecich. Udzielanie informacji dotyczących legalizacji pobytu, pracy, możliwych do zastosowania rozwiązań, przysługujących praw oraz usług publicznych. Sprawdzono kwalifikowalność wydatków oraz sposób ewidencji księgowej. Stwierdzono różnice groszowe pomiędzy dokumentami źródłowymi, a dokumentami zaksięgowanymi. W koszty projektu nie zaliczono wypłaty ekwiwalentu za urlop, z uwagi na brak pewności co do uznania wydatku za kwalifikowalny. Sformułowano zalecenia odnośnie wyksięgowania różnic groszowy oraz zaksięgowania w wyodrębnionej ewidencji kosztów ekwiwalentu.

4) kontrola wewnętrzna doraźna (protokół kontroli przekazany Dyrektorowi Wydziału pismem OK-I.1612.6.2024 z 29 października 2024 r., wystąpienie pokontrolne z 19 listopada 2024 r.), której przedmiotem była ocena prawidłowości wydawania zezwoleń na pobyt oraz zezwoleń na pracę, a w przypadku wykrycia uchybień i nieprawidłowości, wskazanie przyczyn ich powstania i udzielenie stosownego instruktażu. Kontrolą objęto lata 2020-2024.

Sformułowano następujące zalecenia odnoszące się do nieprawidłowości:

- przestrzeganie przepisów KPA, w tym: prawidłowego sposobu wskazywania terminu załatwiania spraw, wydawania rozstrzygnięć w oparciu o stan faktyczny, zapewnienie realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu oraz zasady pisemności,
- przestrzeganie przez pracowników zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 37 w sprawie ustalenia jednolitych ogólnych zasad sporządzania i formatowania dokumentów w LUW,
- przestrzeganie przez pracowników zarządzenia Wojewody Lubuskiego z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie wyboru systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) jako podstawowego systemu kancelaryjnego w LUW,
- wzmoczenie nadzoru nad sposobem i trybem prowadzenia spraw, w szczególności nad kompletnością gromadzonej dokumentacji w aktach danej sprawy z uwzględnieniem odrębności każdego postępowania,

- bieżące dekretowanie wpływającej korespondencji na pracowników.

W dniu 5 listopada 2024 r. dyrektor Wydziału wniósł zastrzeżenia do protokołu, które Dyrektor Generalny pismem z 18 listopada 2024 r. odrzucił, wskazując na brak formalnych możliwości złożenia zastrzeżeń. Zastrzeżenia dotyczyły w szczególności: niewłaściwej interpretacji przez kontrolującego części przepisów KPA, brak wskazania naruszenia konkretnych przepisów merytorycznych, brak wskazania naruszenia konkretnych regulacji wewnętrznych, braku dokładnej analizy przebiegu sprawy przez kontrolujących. Pismem z 20 grudnia 2024 r. dyrektor Wydziału wystąpił do Dyrektora Generalnego z prośbą o doprecyzowanie zaleceń sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z 19 listopada 2024 r. Pismem z 11 kwietnia 2025 r. (po spotkaniu z dnia 28 lutego 2025 r. w celu omówienia wątpliwości związanych ze sformułowanymi zaleceniami) Dyrektor Wydziału poinformował Dyrektora Generalnego o podjętych działaniach w związku z wydanymi zaleceniami, w tym m.in. o przyjętych zmianach w zakresie organizacji pracy Wydziału, ponadto nowelizacji uległo zarządzenie Dyrektora Generalnego dotyczące formatowania decyzji i postanowień, ustalono i wprowadzono do stosowania system odnotowywania faktu przechowywania dokumentacji spraw w aplikacji Zatrudnienie Cudzoziemców (ZC) w celu zapewnienia kompletności.

(akta kontroli: str. 853-858)

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono audytu wewnętrznego zadań w zakresie obsługi cudzoziemców oraz obsługi paszportowej. Z informacji udzielonej przez Audytora wewnętrznego LUW wynikało, iż na 2023 r. zaplanowano audyt wewnętrzny w Wydziale i odstąpiono od niego za zgodą dyrektora generalnego ponieważ pokrywał się z tematem kontroli Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA (projekt realizowany w ramach FAMI na podstawie umowy nr PL/2022/FAMI/OG.14.10 – opisana powyżej w pkt. 2). Z kolei w 2024 r. objęto czynnościami doradczymi „Organizację procesu wydawania pozwoleń na pracę” – kontynuowanie czynności zaplanowano na 2025 r. (do dnia 19 maja 2025 r. czynności nie zakończono).

(akta kontroli: str. 874-881)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dwóch z 20 przeanalizowanych przypadków stwierdzono nierzetelne postępowanie w zakresie przekazania pracownikom zakresów obowiązków, tj.:

- inspektor zatrudniony w Oddziale Paszportów w Delegaturze w Zielonej Górze od 20 maja 2022 r. pierwszy udokumentowany zakres czynności przyjął 12 maja 2023 r., tj. po upływie blisko roku od daty zatrudnienia.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: *Zarówno kierownik Oddziału Paszportów w Delegaturze LUW, jak i pracownik potwierdzili, że pracownik podpisał zakres czynności w chwili podjęcia pracy. Brak dokumentu w aktach pracownika jest prawdopodobnie efektem sposobu przekazywania korespondencji zbiorczo*

pomiędzy Delegaturą LUW w Zielonej Górze, a siedzibą LUW w Gorzowie Wlkp. za pośrednictwem kierowników LUW.

- inspektor zatrudniona w Oddziale Zezwoleń na Pracę od 21 października 2024 r., przyjęła zakres czynności 20 grudnia 2024 r., tj. po upływie blisko dwóch miesięcy od daty zatrudnienia.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: *Nieprzekazanie zakresu czynności w chwili podjęcia pracy było spowodowane niedopatrzeniem przełożonego.*

(akta kontroli str. 15, 17-21, 450-454)

Zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy⁴⁴ obowiązkiem pracodawcy jest zaznajomienie pracownika podejmującego pracę z zakresem jego obowiązków. Wprawdzie przepisy ww. ustawy nie wymagają formy pisemnej powierzenia obowiązków, kierując się jednak względami rzetelności (staranności) – dla jasnego i precyzyjnego przypisania zadań oraz odpowiedzialności, w takich zakładach pracy jakim jest LUW, jest to celowe i niezbędne.

Powyższe stanowiło naruszenie standardów określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁵ - pkt A. Środowisko wewnętrzne, ppkt 3 Struktura organizacyjna i ppkt 4 Delegowanie uprawnień oraz pkt C. Mechanizmy kontroli, ppkt 10 Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej w zakresie braku rzetelnego przydzielenia i dokumentowania zadań powierzonych osobom odpowiedzialnym bezpośrednio za ich wykonanie w formie pisemnej.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęta w LUW struktura organizacyjna oraz organizacja pracy odpowiadały zadaniom Wojewody w zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej, jednakże nie zapewniały prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców. Wieloletnie próby uzyskania dodatkowych etatów okazały się bezskuteczne, dlatego pracę Wydziału wspomagały osoby zatrudnione na czas określony lub na umowy cywilnoprawne, co było jednak niewystarczające dla zapewnienia sprawnej i terminowej obsługi cudzoziemców, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

Warunki lokalowe Urzędu (sale obsługi, poczekalnie, wyodrębnione pokoje oraz stanowiska obsługi), godziny otwarcia oraz materiały informacyjne zapewniały interesantom możliwość załatwiania poszczególnych spraw.

Pracownicy Wydziału spełniali określone w przepisach wymagania, przygotowano opisy stanowisk i zakresy czynności, przy czym w dwóch przypadkach stwierdzono nierzetelne postępowanie w tym zakresie. Prawidłowo postępowano ze skargami dotyczącymi organizacji pracy Urzędu⁴⁶

⁴⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.

⁴⁵ Dz. Urz. Min. Fin. nr 15 poz. 84.

⁴⁶ Na podstawie czterech skarg złożonych przez cudzoziemców.

i na ich podstawie podejmowano działania mające na celu poprawę pracy w tym zakresie.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej

Opis stanu faktycznego

2.1. W zakresie działań podejmowanych w celu zapewnienia obsługi cudzoziemców:

a) LUW udostępniał aktualne informacje o obsługiwanych sprawach, w tym o zakresie i sposobie ich załatwiania, wzory dokumentów oraz pouczenia o zasadach i trybie postępowania, przysługujących prawach i ciążących obowiązkach w sprawach o przedłużenie okresu ważności wydanej wizy lub okresu pobytu objętego tą wizą, o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej⁴⁷, poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej LUW. Dla cudzoziemców uruchomiono również infolinię czynną w poniedziałki od godziny 10:00 do godziny 16:00 oraz od wtorku do piątku od godziny 9:00 do godziny 15:00.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: *Aktualną stroną zawierającą porady i informacje dotyczące legalizacji pobytu oraz opcję składania wniosku zawiera Moduł Obsługi Sprawy obsługiwany przez UdSC, tworzenie odrębnego portalu miałooby się z celem. Do dystrybucji istotnych informacji dla klientów wykorzystywane są także media społecznościowe.*

(akta kontroli str. 83, 292-311)

Informacje dla klientów były udostępnione również w Oddziale w formie wydruków i plakatów oraz przekazywane na specjalnie wyodrębnionym stanowisku w sali dla oczekujących. W Urzędzie dostępne były materiały dotyczące pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce przygotowane przez inne podmioty, m.in. plakat kampanii MSWiA oraz Straży Granicznej dotyczący problematyki zjawiska pracy przymusowej, plakat UdSC dotyczący legalizacji pobytu w Polsce (przygotowany w języku polskim, angielskim i francuskim), plakat Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze dotyczący projektu dla obywateli Ukrainy (przygotowany w języku polskim i ukraińskim), ulotki Ministerstwa Zdrowia dot. Internetowego Konta Pacjenta (w języku polskim), Zielona Linia – Centrum Informacyjne Służb Zatrudnienia (język polski), broszura MSWiA „Nie jesteś na sprzedaż” (43 strony w języku polskim), ulotka MSWiA dotycząca miejsc, organizacji, telefonów pod którymi możliwe jest uzyskanie pomocy (w języku angielskim i hiszpańskim).

(akta kontroli str. 319-395)

b) zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w obsłudze cudzoziemców w LUW (przyjęta procedura nie została wprowadzona w sposób formalny), od stycznia 2022 r. rejestracji na wizytę dokonywali pracownicy LUW, w związku z czym cudzoziemiec, po złożeniu wniosku o pobyt (zgodnie z instrukcją wskazaną na ww. stronie) zobowiązany był czekać na wezwanie do

⁴⁷ W języku polskim, angielskim, francuskim, ukraińskim i rosyjskim.

stawiennictwa. Jednocześnie wskazano, że zmiana sposobu rejestracji wynikała z oczekiwań klientów.

Z dostępnej w LUW dokumentacji⁴⁸ wynikało, że poprzedni system kolejkowy – okazał się niewystarczający – liczba biletów na dany dzień uzależniona od zbyt małej liczby stanowisk, nie odpowiadała liczbie cudzoziemców próbujących załatwić sprawę w Urzędzie.

Przyjęty sposób składania wniosków nie zapewniał jednak możliwości złożenia wniosku kompletnego pod względem formalnym, a jego uzupełnienie było uzależnione od terminu wyznaczonego przez pracownika, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 292-311)

Za pośrednictwem strony internetowej i dostępnego tam systemu rezerwacji wizyt, cudzoziemcy mieli możliwość umówienia wizyty wyłącznie w celu odebrania karty pobytu. W toku oględzin, ustalono, że pierwszy dostępny termin przypadał na 39. dzień, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 319-322, 335)

c) w zakresie spraw dotyczących przyznania bądź przedłużenia Karty Polaka, o której mowa w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka⁴⁹, na stronie internetowej LUW wskazano m.in., że wniosek można złożyć w każdej chwili, a jednocześnie w sekcji *gdzie złożyć wniosek* wskazano, że w celu umówienia terminu konsultacji należy przesłać swoje zgłoszenie na adres e-mail: kartapolaka@lubuskie.uw.gov.pl, w tytule wskazując cel złożenia wniosku oraz imię i nazwisko oraz, że: *po wpłynięciu prawidłowo uzupełnionego zgłoszenia, pracownicy Oddziału Cudzoziemców skontaktują się z Tobą telefonicznie, celem umówienia terminu konsultacji. Zgłoszenia przesłane w innej formie niż wskazano powyżej nie będą brane pod uwagę. Pozostałe informacje, tj.: Na spotkanie z pracownikiem Oddziału Cudzoziemców powinieneś wziąć wszystkie oryginały i dokumenty, które zostaną złożone wraz z wnioskiem i warunkują przyznanie Karty Polaka oraz jeśli nie posiadasz dokumentów potwierdzających znajomości języka polskiego, ocenimy ją w trakcie rozmowy, podczas składania wniosku o przyznanie Karty Polaka* wskazywały, że z założenia wnioski miały być składane na umówionych wcześniej konsultacjach oraz wymagano dokumentu potwierdzającego zameldowanie na pobyt czasowy lub stały na terenie województwa lubuskiego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 292-299, 304-311)

O statusie sprawy cudzoziemcy mogli dowiedzieć się za pośrednictwem infolinii, mailowo oraz na stanowisku obsługi ds. cudzoziemców w sali dla oczekujących, a o kolejnych etapach postępowania byli informowani SMS.

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wskazała, że: *Nie ma ogólnie dostępnego programu udostępnionego wszystkim wojewodom, aby możliwa była taka usługa. (...) Województwa, które udostępniają taką usługę finansowały ją ze środków pozyskiwanych w ramach Funduszy Europejskich, przede wszystkim FAMI. Środki,*

⁴⁸ Notatka urzędowa Dyrektora Wydziału przekazana do wiadomości ówczesnemu Wojewodzie, Wicewojewodzie, Dyrektorowi Generalnemu oraz Dyrektorowi Biura Wojewody.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 192.

które były alokowane dla województwa lubuskiego nie pozwalały na realizację tego zadania, zwłaszcza w obliczu problemów, z jakimi boryka się od ponad 10 lat Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Wydawało się to również niegospodarne w świetle pojawiających się informacji o możliwościach, jakimi ma dysponować system MOS 2.0. Z uwagi jednak na przedłużający się czas wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających wykorzystanie systemu MOS 2.0, w 2024 r. podjęto kroki w celu pozyskania od Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego systemu, który umożliwi klientom weryfikację stanu sprawy poprzez Internet.

(akta kontroli str. 82-83, 319-322, 420-421)

W zakresie średniego czasu niezbędnego dla obsługi cudzoziemca, Dyrektor Wydziału wyjaśnił: *Dzięki wykorzystaniu systemu kolejkowego QMS możliwe jest bieżące sprawdzanie stanu kolejek, czasu obsługi, liczby umówionych wizyt oraz czasu obsługi przez poszczególnych pracowników. Analiza tych danych pozwala na ustalanie czasu niezbędnego na obsługę jednego klienta i wprowadzanie korekt. System nie pozwala na wygenerowanie historycznych danych zmian ustawień czasu obsługi, ale przykładowo czas obsługi cudzoziemca wezwanego do złożenia odcisków palców został skrócony z 25 minut do 15 minut obecnie, ponieważ aktualnie niezbędne dane są już wcześniej wprowadzone do systemu Pobyt i osoba obsługująca nie musi wykonywać tych czynności. Wydłużony z kolei został z 5 do 10 minut czas na wydanie karty pobytu, ponieważ na tym etapie przewidujemy obecnie dodatkowe czynności. Czas przypadający na nieobsłużone bilety w sprawach cudzoziemców (gdy cudzoziemiec nie stawia się na wezwanie) wykorzystywany jest na przygotowanie informacji o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania i rejestrację danych w systemie Pobyt.*

(akta kontroli str. 424-433)

2.2. W latach 2022-2024 liczba wpływających do LUW wniosków kształtowała się następująco:

- o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy: 16.810, 28.834, a w roku 2024 – 33.463, przy czym z uwagi na brak bieżącej rejestracji wniosków w systemie SI Pobyt ww. liczba wniosków na pobyt czasowy była wartością szacunkową, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- o udzielenie zezwolenia na pobyt stały: 296, 838, 667,
- o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego: 269, 1.713, 1541,
- o wpisanie zaproszenia do ewidencji: 320, 85, 775,
- o przedłużenie wizy: 127, 50, 12,
- o zezwolenie na pracę: 9.307, 13.706, 11.882,
- o przyznanie Karty Polaka: 24, 91, 113,
- o przedłużenie Karty Polaka: 8, 21, 20,
- o świadczenie pieniężne: 125, 92, 99.

(akta kontroli str. 74, 90-99, 499)

Rozstrzygnięcia podejmowane w kolejnych latach 2022-2024 kształtowały się następująco (decyzja pozytywna/decyzja odmowna/bez rozpatrzenia):

- pobyt czasowy i praca (bez względu na cel pobytu): decyzje pozytywne 13.446/11.407/7.319; decyzje odmowne⁵⁰: 189/192/195; bez rozpatrzenia⁵¹ 4.107/4.922/2.559;
- pobyt stały: decyzje pozytywne: 240/418/346; decyzje odmowne: 23/55/55; bez rozpatrzenia: 60/66/87,
- pobyt rezydenta długoterminowego UE: decyzje pozytywne: 284/423/818; decyzje odmowne: 6/24/23; bez rozpatrzenia: 33/50/84,
- przyznanie Karty Polaka: decyzja pozytywna: 8/76/85; decyzja odmowna: 1/0/1; bez rozpatrzenia: 8/3/4,
- przedłużenie ważności Karty Polaka⁵²: decyzja pozytywna: 1/18/20; bez rozpatrzenia: 2/5/0,
- przyznanie świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w Polsce: decyzje pozytywne: 59/30/22; brak decyzji odmownych, jeden wniosek w 2024 r. bez rozpatrzenia.

W wyniku odwołań⁵³ od podejmowanych przez Wojewodę rozstrzygnięć w przypadku spraw o:

- przyznanie Karty Polaka, w 2022 r. uchylono decyzję Wojewody i przekazano do ponownego rozpatrzenia,
- przedłużenie Karty Polaka uchylono jedną decyzję Wojewody,
- pobyt czasowy – odpowiednio w latach 2022-2024: utrzymano w mocy: 34/4/12 decyzji, uchylono decyzję i udzielono zezwolenia: 64/9/4, uchylono decyzje i przekazano do ponownego rozpatrzenia: 8/0/3, uchylono decyzje i umorzono postępowanie w pierwszej instancji: 4/1/0, pozostawiono sprawę bez rozpoznania: 2/1/2, umorzono postępowanie odwoławcze: 8/2/1, uchybiono termin na wniesienie odwołania: 3/5/1, w sześciu przypadkach w 2024 r. stwierdzono niedopuszczalność odwołania,
- pobyt stały: w 2022 r. utrzymano w mocy pięć decyzji, jedną uchylono oraz umorzono jedno postępowanie, w 2023 r. utrzymano w mocy 15 decyzji, w jednej sprawie uchybiono termin na wniesienie odwołania, w 2024 r. utrzymano w mocy pięć decyzji, jedną uchylono i udzielono zezwolenia, jedną przekazano do ponownego rozpatrzenia, umorzono jedno postępowanie odwoławcze, stwierdzono jedną niedopuszczalność wniesienia odwołania,
- pobyt rezydenta długoterminowego UE: w 2022 r. jedną decyzję utrzymano w mocy, w 2023 r. dwie decyzje utrzymano w mocy, jedną uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia, jedno postępowanie umorzono.

(akta kontroli str. 490-493)

⁵⁰ W tym decyzje odmowne na udzielenie pobytu czasowego na okoliczności inne niż praca.

⁵¹ „Bez rozpatrzenia” przy sprawach o pobyt stały i rezydenta długoterminowego UE oznaczała umorzenie, przy pozwoleniach na pracę: bez rozpoznania, uchylenie zezwolenia, odmowę wszczęcia i umorzenie, w pozostałych: bez rozpoznania, umorzenie, odmowę wszczęcia postępowania, przekazanie sprawy według właściwości, zwrot wniosku.

⁵² Nie wydano decyzji odmownych.

⁵³ W sprawach dot. Kart Polaka do Rady Polaków Poza Granicami Kraju, w sprawach pobytowych do Szefa UdSC.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. było 24.854 spraw w toku, a średni czas postępowania wynosił 393 dni, natomiast według stanu na 28 lutego 2025 r. spraw w toku było 22.917, a średni czas postępowania wyniósł 444 dni.

(akta kontroli str. 197-198)

2.3. Wyniki badania w zakresie prawidłowości prowadzenia w LUW postępowań dotyczących cudzoziemców (wg rodzajów spraw) przedstawiono poniżej.

2.3.1. Sprawy dotyczące zezwoleń na pobyt czasowy i pracę.

Analiza 10 spraw⁵⁴ dotyczących rozpatrywania wniosków o pobyt czasowy i pracę na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁵⁵, wykazała m.in., że:

- dla wydania decyzji pozytywnej (pięć) istniały przesłanki warunkujące udzielenie zezwolenia, o których mowa w art. 114 ustawy o cudzoziemcach,
- wydania decyzji odmownej (trzy) wystąpiły okoliczności, w których odmawia się udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, o których mowa w art. 100 ustawy o cudzoziemcach,
- umorzenie jednego postępowania w związku z wycofaniem wniosku przez cudzoziemca, wyczerpywało przesłankę, o której mowa w art. 105 § 1 KPA,
- pozostawienie jednego wniosku bez rozpoznania w związku z niezastosowaniem się do skutecznego wezwania do stawiennictwa, miało miejsce zgodnie z art. 105 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach,
- w pięciu przypadkach⁵⁶ czas, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku (a w dwóch przypadkach⁵⁷ od przekazania sprawy według właściwości przez innego wojewodę), do dnia wezwania do stawiennictwa wyniósł od ponad dwóch miesięcy do 15 miesięcy, a w jednym przypadku⁵⁸ nie podjęto czynności wezwania do stawiennictwa do momentu złożenia przez cudzoziemca prośby o wycofanie wniosku o udzielenie zezwolenia (dziewięć miesięcy), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 542, 563-566, 801-852)

2.3.2. Sprawy o pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE

Analiza 30 spraw dotyczących pobytu cudzoziemców w Polsce (wybrane kategorie pobytu⁵⁹), wykazała m.in., że:

- podejmowano rozstrzygnięcia odpowiadające przesłankom udzielenia zezwolenia, wpisu zaproszeń do ewidencji zaproszeń oraz przedłużenia wiz

⁵⁴ Tj.: SO-IV.6151.5381.2022, SO-IV.6151.1666.2022, SO-IV.6151.7470.2023, SO-IV.6151.7937.2023, SO-IV.6151.10901.2022, SO-IV.6151.6845.2023, SO-IV.6151.1227.2023, SO-IV.6151.8216.2022, SO-IV.6151.4189.2024 i SO-IV.6151.6215.2024.

⁵⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 769, ze zm. (dalej: *ustawa o cudzoziemcach*).

⁵⁶ Tj.: SO-IV.6151.5381.2022, SO-IV.6151.7470.2023, SO-IV.6151.7937.2023, SO-IV.6151.6845.2023 i SO-IV.6151.8216.2022.

⁵⁷ Tj.: SO-IV.6151.4189.2024 i SO-IV.6151.6215.2024.

⁵⁸ Tj.: SO-IV.6151.10901.2022.

⁵⁹ Tj.: po dwie dotyczące wpisania zaproszeń do ewidencji zaproszeń, pobytu czasowego w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, prowadzenia działalności gospodarczej, ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu, wykonywania pracy sezonowej, po trzy dotyczące przedłużenia wizy, pobytu czasowego w celu kształcenia się na studiach, pobytu czasowego dla członków rodzin, pobytu rezydenta długoterminowego UE oraz po cztery dotyczące pobytu stałego i czasowego ze względu na inne okoliczności.

(20 decyzji udzielających zezwolenia na pobyt, w tym jedna ze zmianą celu pobytu, trzy decyzje odmawiające udzielenia zezwolenia na pobyt, dwa wnioski w sprawie pobytu pozostawione bez rozpoznania, dwa zaproszenia wpisane do ewidencji zaproszeń, jedno przedłużenie wizy, jedna decyzja odmawiająca przedłużenia wizy oraz jedno postanowienie o zwrocie wniosku),

- wpisu zaproszeń do ewidencji dokonywano bez zbędnej zwłoki⁶⁰, na wniosek osoby, o której mowa w art. 49 ust. 2 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach i po przedstawieniu przez nią dokumentów, o których mowa w art. 53 cyt. ustawy.

Jednakże, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*:

- w jednej sprawie o przedłużenie wizy⁶¹, pomimo braku stawiennictwa klienta po skutecznym wezwaniu, a następnie powzięciu wiedzy o rezygnacji klienta z pobytu w Polsce, postanowienie o zwrocie wniosku wydano po upływie dziewięciu miesięcy od tego faktu,
- w toku procedowania dwóch spraw o pobyt czasowy⁶² Urząd wezwał cudzoziemców do przedłożenia dokumentów niezbędnych do wydania decyzji, przy czym na dzień wezwania, był w posiadaniu przedmiotowych dokumentów, a w dwóch kolejnych⁶³ pomimo wszczęcia postępowania stwierdzono kilkumiesięczne okresy, w których nie podejmowano żadnych udokumentowanych czynności,
- w jednym przypadku⁶⁴ pomimo wydania decyzji w sprawie, cudzoziemca poinformowano o tym fakcie dopiero po otrzymaniu od niego zapytania o status sprawy,
- analogicznie, jak w przypadku spraw o udzielenie zezwolenia na pobyt i pracę oraz przyznanie Karty Polaka (opisanych odpowiednio w niniejszym punkcie), w 14 sprawach⁶⁵ pierwsze czynności, o których informowano cudzoziemca, podejmowano po upływie od ponad jednego do 13 miesięcy.

(akta kontroli str. 292-294, 542-560, 569-580)

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, w pismach kierowanych do klientów wskazywano link do strony internetowej, na której znajdowała się informacja o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących prawach i ciężących obowiązkach, o której mowa w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 292-294, 736-737)

⁶⁰ W jednym przypadku w piątym, a w drugim przypadku w 26. dniu od złożenia wniosku.

⁶¹ SO-IV.6150.1.2024.

⁶² SO-IV.6151.10548.2024 oraz SO-IV.6151.1421.2022.

⁶³ SO-IV.6151.6015.2022 i SO-IV.6153.48.2022.

⁶⁴ SO-IV.6151.10775.2022.

⁶⁵ Pobyt rezydenta długoterminowego UE: SO-IV.6153.23.2023, SO-IV.6153.48.2022, pobyt stały: SO-IV.6152.70.2023, pobyt czasowy ze wzgl. na członków rodzin obywateli RP oraz członków rodzin cudzoziemców: SO-IV.6151.11200.2022, pobyt czasowy ze wzgl. na wykonywanie pracy wymagającej wysokich kwalifikacji: SO-IV.6151.9824.2022, pobyt czasowy ze wzgl. na prowadzenie dział. gosp.: SO-IV.6151.6015.2022, pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach: SO-IV.6151.10775.2022 i SO-IV.6151.2529.2024, pobyt czasowy ze wzgl. na podjęcie pracy sezonowej: SO-IV.6151.3365.2022 i SO-IV.6151.3624.2022, pobyt czasowy ze wzgl. na inne okoliczności: SO-IV.6151.17803.2022, SO-IV.6151.14102.2022, SO-IV.6151.7150.2022 i SO-IV.6151.2699.2022.

2.3.3. Sprawy dotyczące przyznania i przedłużenia Karty Polaka

Analiza 10 spraw⁶⁶ dotyczących rozpatrywania wniosków o wydanie albo przedłużenie Karty Polaka⁶⁷ wykazała m.in., że:

- każdorazowo przyznanie Karty Polaka (cztery, w tym jedna po odwołaniu) następowało po spełnieniu przez wnioskodawcę warunków, o których mowa w art. 2 ustawy o Karcie Polaka, na podstawie wniosków, które spełniały wymogi wynikające z art. 13 tejże ustawy, a odmowa przyznania (dwie decyzje), na podstawie art. 19 ust. 2 ww. ustawy⁶⁸,
- trzy decyzje przedłużające Kartę Polaka wydano zgodnie z art. 17 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 i 2 ww. ustawy oraz art. 104 KPA,
- pozostawienie jednego wniosku bez rozpoznania dotyczyło wniosku, który nie spełniał wymogów określonych w art. 13 ww. ustawy, a prawidłowo wezwany wnioskodawca, nie uzupełnił go w wymaganym terminie,
- z opóźnieniem (od momentu zainicjowania sprawy przez cudzoziemca (tj. wpływu wniosku o przyznanie/przedłużenie Karty Polaka lub wiadomości e-mail) podejmowano pierwsze czynności, o której strona została zawiadomiona (wysłanie wezwania) i docelowo wszczynano postępowania, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- przekazywano informacje mogące wprowadzać w błąd lub ograniczać możliwość złożenia wniosku, do czego przyczynić się mogła przyjęta w LUW procedura związana z wyznaczaniem terminów wizyt w związku z przedłużeniem bądź przyznaniem Karty Polaka, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w jednej sprawie, wbrew art. 36 KPA nie powiadomiono strony o niezatawieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki, nowym terminie oraz nie pouczone o prawie wniesienia ponaglenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 542, 561-562, 654-707)

2.3.4. Zezwolenia na pracę cudzoziemca

W latach 2022-2024 wpłynęło odpowiednio 9307, 13706 oraz 11887 wniosków o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca. Wydano:

- w 2022 r. – 12926 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę oraz 439 odmów udzielenia zezwolenia, jednocześnie uchylono 3400 zezwoleń,
- 2023 r. – 11712 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę oraz 466 odmów udzielenia zezwolenia, jednocześnie uchylono 3638 zezwoleń,
- 2024 r. – 7090 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę oraz 1940 odmów udzielenia zezwolenia, jednocześnie uchylono 2850 zezwoleń.

⁶⁶ SO-IV.6159.13.2022, SO-IV.6159.15.2022, SO-IV.6159.28.2022, SO-IV.6159.29.2022, SO-IV.6159.28.2023, SO-IV.6159.78.2023, SO-IV.6159.91.2023, SO-IV.6159.27.2024, SO-IV.6159.32.2024, SO-IV.6159.53.2024.

⁶⁷ Tj. sześć o przyznanie i cztery o przedłużenie.

⁶⁸ W sprawach SO-IV.6159.91.2023.RLit i SO-IV.6159.53.2024.RLit zakwestionowano autentyczność przedstawionych dokumentów. Według stanu na dzień 29 kwietnia 2025 r., w obu sprawach wnioskodawcy złożyli odwołanie (sprawy w toku).

Średnioroczne obciążenie pracowników sprawami związanymi z udzielaniem zezwoleń na pracę cudzoziemca w powyższym okresie wynosiło 1163, 1713, 1485. Ustalony na podstawie dostępnych rejestrów średni czas wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca w LUW wynosił: w 2022 r. – 58 dni, w 2023 r. – 38 dni, w 2024 r. – 83 dni.

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Zezwoleń na Pracę wynikało m.in., że *pracownik otrzymuje jednorazowo pakiet wniosków do realizacji od ok. 30 do 100. Ilość zależy od tego czy są to pojedyncze wnioski składane przez poszczególnych pracodawców, czy są to pakiety wniosków jednego pracodawcy. Następnie osoba prowadząca musi wprowadzić wnioski, które wpłynęły papierowo do systemu ZC. W kolejnym kroku dokonuje niezbędnych sprawdzeń, po kolei analizuje otrzymane wnioski (pojedyncze lub pakiety).*

(akta kontroli str. 882, 963-967)

Analiza 10 postępowań⁶⁹, w ramach których wydano podmiotowi powierzającemu wykonywanie pracy cudzoziemcowi zezwolenie, o którym mowa w art. 88b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia wykazało, że:

- w każdej sprawie wniosek dotyczył zezwolenia typu A, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 1, tj. sytuacji w której cudzoziemiec miałby wykonywać pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- w żadnej sprawie nie stwierdzono okoliczności, w których odmawia się wydania zezwolenia na pracę (art. 88j cyt. ustawy),
- wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia zawierały wymagane art. 88a ust. 1aa dane,
- w żadnym badanym przypadku informacja od starosty powiatowego, o której mowa w art. 88c ust. 1a-2 nie była wymagana, bowiem zawód wykonywany przez cudzoziemca znajdował się w stosownym wykazie wojewody (art. 88c ust. 3 pkt 1) lub Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁷⁰ (art. 90 ust. 5),
- wszystkie decyzje w sprawie zezwolenia na pracę spełniały warunki określone w art. 88e i 88f cyt. ustawy, tj. w szczególności zostały wydane na czas określony - nie dłuższy niż trzy lata, każdorazowo wskazano wymiar czasu pracy, wysokość wynagrodzenia, rodzaj zawartej umowy oraz stanowisko pracy cudzoziemca.

Ponadto stwierdzono, że:

- w pięciu sprawach zezwolenia o pracę zostały wydane terminowo, a w pięciu – z naruszeniem terminów, o których mowa w art. 35 § 1-3 KPA, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w sześciu sprawach o wydanie zezwolenia LUW nie zawiadomił strony, zgodnie z art. 36 KPA, a jeśli powiadomił o nowym terminie załatwienia

⁶⁹ Na podstawie doboru celowego (kryterium - najkrótszy i najdłuższy czas wydania decyzji).

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. z 2023 r. poz. 2327).

sprawy to nie podał przyczyn zwłoki, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

- w siedmiu sprawach LUW dokonał sprawdzenia w systemie ZC (Zatrudnienie Cudzoziemców) i udokumentował w aktach sprawy okoliczność opłacania przez pracodawcę składek w ZUS oraz jego niekaralność, a także potwierdził brak figurowania cudzoziemca w wykazie osób niepożądanych, natomiast w trzech sprawach nie udokumentował sprawdzenia opłacania przez pracodawcę składek w ZUS oraz niekaralności, a w dwóch przypadkach – również potwierdzenia o braku figurowania cudzoziemca w wykazie osób niepożądanych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w dziewięciu postępowaniach stwierdzono wnikliwe rozpatrywanie sprawy, natomiast w jednej ustalono, iż cudzoziemiec – zgodnie z treścią przetłumaczonego prawa jazdy – był w 2014 r. skazany za popełnienie przestępstwa, przy czym brak jest jakichkolwiek innych danych na temat tego czynu, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 859-870, 871-873)

Wojewodowie otrzymywali następujące informacje odnośnie stosowania przepisów art. 88j ustawy o promocji zatrudnienia⁷¹:

1) pismem z 6 kwietnia 2023 r. (DRP-XI.0211.65.2023.MEP) Departament Rynku Pracy MRiPS przekazał wyjaśnienia w związku ze zgłaszanymi wątpliwościami oraz zapytaniami dotyczącymi wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca. Wskazano m.in., że ustawa o promocji zatrudnienia nie ogranicza możliwości swobodnego korzystania przez dany podmiot z dopuszczalnych prawem form świadczenia usług w zakresie „outsourcingu”. *Jeżeli przedmiotem usługi jest udostępnienie lub wynajem pracowników innym podmiotom zezwolenie może być udzielone tylko podmiotowi będącemu agencją pracy tymczasowej, który powierzy pracę cudzoziemcowi w charakterze pracownika tymczasowego. Jeżeli z treści wniosku o wydanie zezwolenia na pracę, okoliczności sprawy oraz zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że cudzoziemiec będzie wykonywał pracę na rzecz podmiotu trzeciego w związku z umową outsourcingu zawartą pomiędzy pracodawcą a tym podmiotem, a rzeczywistym przedmiotem umowy jest udostępnianie pracowników – wówczas można uznać, że wniosek został złożony dla pozoru, w celu ominięcia przepisów dotyczących pracy tymczasowej.* W takim przypadku można rozważyć wydanie decyzji odmownej.

2) pismem z 30 lipca 2024 r. (DSMiM-WN.0749.66.2024) MSWiA zwróciło się z prośbą by w ramach realizowanych zadań skuteczniej wykorzystywane było rozwiązanie określone w art. 88j ust. 2b, zgodnie z którym wojewoda może odmówić wydania zezwolenia na pracę, jeżeli z okoliczności wynika, że wniosek został złożony dla pozoru, zezwolenie będzie wykorzystane w innym celu lub podmiot nie dopełnia obowiązków związanych z prowadzeniem działalności lub powierzeniem pracy innym osobom, których egzemplifikacja zawarta jest w dalszej części przepisu. Obecnie skalę zastosowania wspomnianego przepisu należy ocenić jako niską. Wnikliwsze prowadzenie postępowań administracyjnych nakierowanych na

⁷¹ Przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia na pracę.

rzeczywiste ujawnianie wyżej opisanych przypadków pozwoli zmniejszyć rozmiar występowania niepożądanych zjawisk w obszarze uzyskiwania przez cudzoziemców dostępu do polskiego rynku pracy. Jednocześnie jest świadomy, że dogłębsza analiza materiału dowodowego może wiązać się z dłuższym okresem trwania postępowań administracyjnych,

3) pismem z 5 sierpnia 2024 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwróciła uwagę, że w ostatnim czasie nasila się zjawisko nieuczciwych praktyk, które polega m.in. na uzyskiwaniu zezwoleń na pracę celem organizowania cudzoziemcom wjazdu na terytorium państw obszaru Shengen przez podmioty nie zamierzające tych osób zatrudnić. Dodatkowo obserwujemy rosnącą skalę nadużyć związanych z „wypożyczaniem” przez pracodawców pracowników z krajów trzecich, z pominięciem przepisów dotyczących pracy tymczasowej.(...) Niepokojące są także informacje o rosnącej skali nadużyć związanych z wykorzystaniem konstrukcji tzw. „outsourcingu” do obchodzenia przepisów regulujących wykonywanie pracy tymczasowej. Dlatego Minister rekomendowała m.in.: wnikliwą analizę okoliczności stanowiących przesłanki odmowy wydania zezwolenia na pracę określone w art. 88j ustawy o promocji zatrudnienia, m.in. przesłanki dotyczącej przedstawienia przez pracodawcę nieprawdziwych informacji lub fałszywych dokumentów oraz okoliczności, z których wynika, że wniosek został złożony dla pozoru, pełniejsze wykorzystanie przesłanki dotyczącej wymogu posiadania przez podmiot wnioskujący o wydanie zezwolenia na pracę środków finansowych lub źródeł dochodu niezbędnych do pokrycia zobowiązań wynikających z powierzenia pracy cudzoziemcowi.

(akta kontroli: str. 883-893)

Analiza sześciu decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca wykazała, że:

- w pięciu, na sześć, przypadkach nie poinformowano stron o niezakończonym w terminie sprawie w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA oraz przyczynach zwłoki. Jedynie w pismach wzywających stronę do uzupełnienia dokumentów informowano o wyznaczeniu terminu zakończenia/wydania decyzji. Z kolei pismo informujące stronę o niezakończonym w terminie sprawie w terminie zostało przesłane po upływie 202 dni od dnia złożenia wniosku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w prowadzonych postępowaniach występowały nieuzasadnione przerwy, tj. czas od dnia złożenia wniosku przez stronę do pierwszej czynności, o której zawiadomiono stronę (wezwanie do uzupełnienia dokumentów) wynosił od 15 do 194 dni, przy czym w dwóch sprawach (wnioski z 2021 r. do spraw nr 13051 i 17147) przerwa ta wynosiła 159 i 194 dni, co wiązało się z koniecznością wezwania strony do uaktualnienia wniosku (zmianie uległa stawka minimalnego wynagrodzenia za pracę jaka powinna zostać ustalona dla cudzoziemca), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- każdorazowo informowano strony o możliwości wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego, w tym przed wydaniem decyzji (art. 10 KPA),

- liczba dni, jaka upłynęła od złożenia wniosku do wydania decyzji wyniosła od 103 do 148 dni, a w dwóch skrajnych przypadkach, wniosków złożonych w 2021 r. – 297 i 313 dni,
- treść decyzji zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 KPA,
- każdorazowo wystąpiły uzasadnione okoliczności określone w art. 88j ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia (wnioski złożone dla pozorów) oraz w jednym przypadku art. 88j ust. 1 pkt 9 lit. a oraz art. 88d (cudzoziemiec nie spełniał warunków wymaganych w zawodzie regulowanym), stanowiące podstawę odmowy udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca,
- w jednym przypadku złożono odwołanie, w wyniku którego Wojewoda decyzję uchylił i udzielił zezwolenia na pracę cudzoziemca, z kolei w drugim przypadku w wyniku odwołania MRPiPS utrzymał w mocy decyzję Wojewody. W pozostałych przypadkach nie składano odwołań.

(akta kontroli str. 894-962)

2.4. W latach 2022-2024 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) wpłynęły łącznie 72 skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania Wojewody w sprawach cudzoziemców (2022 r. – 17, 2023 r. – 10, 2024 r. – 45), z czego 34 zakończyły się wydaniem wyroku (odpowiednio: 3, 5 i 26), a w 23 sprawach wydano postanowienie o odrzuceniu skargi lub umorzeniu postępowania. W dziewięciu przypadkach WSA uwzględnił skargę (odpowiednio: 3, 5 i 1), przy czym w jednym przypadku (wyrok z 2022 r.) zasądzone na rzecz poszkodowanego kwotę 200 zł.

(akta kontroli str. 396)

Analiza sposobu postępowania Urzędu z wybranymi sześcioma sprawami sądowo-administracyjnymi wykazała, że w jednej sprawie WSA w całości skargę odrzucił⁷², w czterech sprawach stwierdził, że Wojewoda dopuścił się bezczynności, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, zaś w jednej miało miejsce rażące naruszenie prawa, wobec powyższego przyznano skarżącemu sumę pieniężną w wysokości 200 zł. Skarga kasacyjna została odrzucona, jednak do dnia 20 maja 2025 r. skarżącemu nie wypłacono zasądzonej sumy, o czym również w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W dwóch przypadkach Sąd zobowiązał Wojewodę do rozpoznania wniosku skarżącego na udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w terminie 60 dni od daty zwrotu akt, Wojewoda w terminie wydał stosowane decyzje. W trzech sprawach WSA zdecydował umorzyć postępowanie w zakresie zobowiązania Wojewody do rozpoznania wniosku skarżącego na wydanie zezwolenia na pracę, decyzje zostały wydane jeszcze przed rozstrzygnięciem sądowym.

(akta kontroli: str. 397-398)

2.5. Klientom LUW załatwiających sprawy paszportowe udostępniono niezbędne informacje na stronie internetowej⁷³, na której zamieszczono m.in.: podstawowe informacje dotyczące dokumentu paszportowego, klauzule informacyjne, informacje dotyczące opłat za wydanie dokumentu, miejsca składania wniosków

⁷² Sąd wskazał na zastosowanie art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

⁷³ <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/paszporty/index>, dostęp dnia 27 marca 2025 r.

oraz odbioru dokumentów paszportowych, sposób procedowania, szczegółowe wymagania i dokumenty niezbędne do uzyskania dokumentu paszportowego oraz podstawy prawne.

Wniosek o wydanie dokumentu paszportowego składany był osobiście⁷⁴, w formie dokumentu utrwalonego w postaci elektronicznej wypełnianego przez organ paszportowy. Rezerwacja wizyty w Urzędzie zarówno w celu złożenia, jak i odbioru dokumentu paszportowego możliwa była poprzez zarezerwowanie terminu zarezerwowanie terminu (dnia i godziny) przez system kolejkowy na stronie internetowej⁷⁵, odrębnie dla klientów załatwiających sprawy w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze.

(akta kontroli str. 399-413)

2.6. W okresie objętym kontrolą:

- wpłynęło 149 362 wniosków o wydanie paszportu (w 2022 r. – 51 036, w 2023 r. – 47 240, w 2024 r. – 51 086), w tym 591 dotyczyło paszportów tymczasowych (w 2022 r. – 119, w 2023 r. – 230, w 2024 r. – 242);
- wydano 149 328 paszportów (w 2022 r. – 51 036, w 2023 r. – 47 230, w 2024 r. 51 062), w tym 591 paszportów tymczasowych (w 2022 r. – 119, w 2023 r. – 230, w 2024 r. – 242);
- wydano 34 decyzje o odmowie wydania paszportu⁷⁶ (w 2023 r. – 10, w 2024 r. – 24);
- w żadnej sprawie nie złożono odwołania od ww. decyzji, nie składano również skarg do WSA.

(akta kontroli str. 95-96, 1018-1020)

Obsługa klienta na stanowiskach paszportowych trwała od dwóch do 11 minut.

(akta kontroli str. 512-541)

2.7. Analiza 16 spraw, dotyczących wnioskowania o wydanie paszportu wykazała, że⁷⁷: 14 wniosków wymagało uzupełnienia, przy czym w pięciu z tych spraw wnioskodawcę poinformowano o tym fakcie pisemnie, w chwili złożenia wniosku⁷⁸, natomiast w dziewięciu sprawach pisma dotyczące konieczności uzupełnienia wniosków⁷⁹ skierowano po upływie od 15 do 31 dni od dnia złożenia wniosku o paszport, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 233-235, 237-241, 243-265)

Analiza sześciu spraw w zakresie wydania paszportu tymczasowego wykazała, że⁸⁰ sprawy prowadzono prawidłowo i bez zbędnej zwłoki – w pięciu przypadkach dokument wydano wnioskodawcy w dniu złożenia podania (wraz

⁷⁴ Z wyjątkiem dzieci do ukończenia 5. roku życia, dla których wniosek o paszport można złożyć elektronicznie.

⁷⁵ <https://www.gov.pl/web/uw-lubuski/rezerwacja-wizyt>, dostęp 27 marca 2025 r.

⁷⁶ Żadna nie dotyczyła paszportów tymczasowych.

⁷⁷ Próbą kontrolną objęto 16 spraw dotyczących wydania paszportu, dla których okres od dnia złożenia wniosku o paszport do dnia spersonalizowania dokumentu przekraczał 30 dni.

⁷⁸ Dotyczyło spraw rozpatrywanych przez Delegaturę LUW w Zielonej Górze

⁷⁹ Osiem spraw dotyczyło uzupełnienia w zakresie zgody rodzica, jedna w zakresie zdjęcia.

⁸⁰ Próbą kontrolną objęto sześć spraw, po trzy prowadzone przez dwa Oddziały Paszportowe (w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze).

z niezbędnymi dokumentami potwierdzającymi zasadność wydania paszportu tymczasowego), a w jednym w dniu następnym.

(akta kontroli str. 236, 242)

Analiza 12 decyzji w zakresie odmowy wydania dokumentu paszportowego, wydanych w latach 2023-2024, wykazała, że⁸¹:

- każdorazowo wystąpiły przesłanki odmowy wydania paszportu wynikające z art. 54 ust. 1 pkt 5 lub 6 ustawy o dokumentach paszportowych (brak dokumentu uprawniającego do zastosowania ulgi – nie wniesiono opłaty w wymaganej wysokości lub brak zgody jednego z rodziców dziecka),
- w każdym przypadku skierowano wezwanie do uzupełnienia wniosku o wymagane zgody lub wniesienie opłaty, przy czym w przypadku sześciu postępowań, wezwanie strony do uzupełnienia wniosku paszportowego o wymaganą zgodę (na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o dokumentach paszportowych), nastąpiło w terminie od 14 do 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie paszportu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- każdorazowo zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu (art. 10 § 1 KPA), pouczone o konieczności aktualizacji adresu (art. 41 § 1 i 2 KPA), poinformowano o możliwości wglądu w akta sprawy (art. 73 § 1 KPA). Stronom wskazano niespełniony obowiązek (art. 79a KPA) – brak zgody jednego z rodziców małoletniego dziecka lub niewwniesienie opłaty za wydanie dokumentu paszportowego w wymaganej wysokości (przy braku okazania dokumentu uprawniającego do zastosowania obniżonej opłaty),
- od żadnej decyzji nie wniesiono odwołania.

(akta kontroli: str. 968-970)

2.8. W zakresie współpracy Wojewody z organizacjami pozarządowymi w przedmiocie obsługi cudzoziemców dyrektor Wydziału wyjaśnił: *Przed wybuchem wojny na Ukrainie Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców nie współpracował z organizacjami pozarządowymi, gdyż nie było takiej potrzeby. Wybuch wojny zmienił tę sytuację. Konieczność zorganizowania punktów informacyjnych na dworcach PKP w Gorzowie Wlkp. i w Zielonej Górze doprowadziły do współpracy z dwiema organizacjami: 1) Fundacja Integracji i Rozwoju Cudzoziemców, 2) Caritas Diecezji Zielonogórsko- Gorzowskiej. Pierwsza z nich zajmowała się punktem w Gorzowie Wielkopolskim, natomiast druga punktem w Zielonej Górze. Organizacje te przed rozpoczęciem współpracy z Wojewodą Lubuskim współpracowały z samorządami w tych miastach.*

Po zamknięciu punktów informacyjnych na dworcach obie organizacje w ramach partnerstwa z Wojewodą realizowały projekt współfinansowany z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. W ramach projektu powstały centra informacyjne w Gorzowie Wlkp. oraz w Zielonej Górze. Organizacje pomagały bezpłatnie w wypełnianiu wniosków o pobyt czy też organizowały spotkania z psychologami, prawnikami. Kierownik Oddziału Cudzoziemców raz w miesiącu miał dyżur w punkcie w Gorzowie Wlkp., w trakcie którego cudzoziemcy mogli dowiedzieć się o stan swojej sprawy.

⁸¹ Badaniem objęto 12 decyzji, po sześć wydanych przez dwa Oddziały Paszportowe (w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze).

Podobne dyżury miały miejsce w Zielonej Górze przy udziale kierownika i zastępcy kierownika Oddziału Cudzoziemców. Współpraca z obiema organizacjami przebiegała dobrze, natomiast urząd miał większe możliwości w szybkim przekazywaniu informacji oraz skutecznym tłumieniu fałszywych informacji z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców. Współpraca z obiema organizacjami zakończyła się wraz z zakończeniem projektu FAMI – w listopadzie 2023 r.

(akta kontroli str. 97-98)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pierwszy możliwy termin rezerwacji wizyty po odbiór karty pobytu za pośrednictwem internetowego systemu umawiania wizyt⁸² przypadał na 39. dzień od dnia, w którym dokonano oględzin (tj. 8 maja 2025 r.), a najbardziej odległy na 44. dzień⁸³. Organizacja rezerwacji wizyt z wykorzystaniem systemu, który uniemożliwia wyznaczenie wizyty w terminie do 30 dni, była działaniem nierzetelnym.

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła, że: *Liczba dostępnych wizyt została zwiększona w taki sposób, iż obecnie możliwa jest rejestracja wizyty na dzień 8 maja 2025 r. Równocześnie wizyty są cały czas zajmowane.*

W odniesieniu do wyjaśnień Kierownika należy wskazać, że na dzień 20 maja 2025 r. dostępność terminów była nadal ograniczona, bowiem najbliższy termin dostępny był na dzień 27 czerwca 2025 r. (38 dni). Jednocześnie Kierownik Oddziału Cudzoziemców zadeklarowała, że *niezależnie od tego osoba, która pojawi się w Oddziale Cudzoziemców i zgłosi chęć odbioru karty pobytu będzie mogła ją odebrać. Różnica jest wyłącznie taka, że osoba, która nie jest umówiona będzie musiała dłużej poczekać na odbiór karty.*

(akta kontroli str. 319-322, 335, 414-423, 494)

2. Na stronie internetowej LUW⁸⁴ zamieszczono nierzetelne informacje odnośnie procedury uzyskania Karty Polaka, bowiem wskazano, że cudzoziemiec zobowiązany był do przedstawienia dokumentu potwierdzającego zameldowanie na pobyt stały lub czasowy na terenie województwa lubuskiego, a taki obowiązek nie wynika z żadnego przepisu ustawy o Karcie Polaka. W przypadku postępowań o przyznanie Karty Polaka nie jest wymagana właściwość miejscowa wnioskodawcy, a powyższy dokument nie jest niezbędny do złożenia wniosku (wymagania formalne wniosku sformułowano w art. 13 i 14 ustawy o Karcie Polaka).

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła, że z uwagi na fakt, iż zameldowanie nie jest niezbędne do złożenia wniosku o przyznanie Karty Polaka zapis ten został wykreślony ze strony internetowej.

(akta kontroli: str. 292-305, 312, 315-318)

⁸² Dostępnego na stronie internetowej: <https://bezkolejki.eu/luw-gorzow>.

⁸³ Oględziny przeprowadzono 5 maja 2025 r., pierwszy dostępny termin – 13 czerwca 2025 r., najbardziej odległy termin – 18 czerwca 2025 r.

⁸⁴ [Przyznanie Karty Polaka | Biuletyn Informacji Publicznej - Lubuski Urząd Wojewódzki](#), dostęp 6 maja 2025 r.

3. Urząd nie prowadził bieżącej ewidencji wniosków o legalizację pobytu w systemie SI Pobyt. W rezultacie nie posiadał rzetelnych danych dotyczących liczby wpływających wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt. W toku prowadzonej kontroli wskazano jedynie szacowaną liczbę przedmiotowych wniosków, tj. 33.463, które wpłynęły do Urzędu w 2024 r., w tym około 10 tysięcy spraw niezarejestrowanych w systemie SI Pobyt (przy czym najprawdopodobniej 75% stanowiły wnioski o pobyt czasowy i pracę, natomiast 25% pozostałe zezwolenia czasowe). Powyższe spowodowane było wielością prowadzonych przez Wydział spraw oraz pośrednio przyjętą procedurą umawiania wizyt.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że: *Bieżąca rejestracja wniosków w systemie informatycznym Pobyt jest niemożliwa ze względu na dużą ilość wniosków i danych, jakie ręcznie należy wprowadzić do systemu. Doświadczony pracownik potrzebuje około 15-20 minut na wprowadzenie standardowego wniosku do systemu. Przy obecnej licznie zatrudnionych w Oddziale Cudzoziemców osób, rozwiązanie problemu nie jest możliwe przy pomocy zmian organizacyjnych.*

Rozwiązaniem problemu powinna być zapowiadana nowelizacja ustawy o cudzoziemcach (planowany termin przyjęcia projektu przez RM: II kwartał 2025 r.). Projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw ma między innymi na celu: zmianę sposobu składania wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, a w przypadku wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy również z obowiązkowymi załącznikami formalnymi, poprzez zastąpienie obowiązku złożenia ww. wniosków w formie papierowej, podczas osobistego stawiennictwa w urzędzie wojewódzkim, obowiązkiem złożenia ich w postaci elektronicznej z wykorzystaniem usługi online za pośrednictwem Modułu Obsługi Spraw, zwanego dalej „MOS”. Rozwiązanie takie sprawi, że dane z wniosków będą trafiały do systemu. Zagrożeniem dla wydajności może być jednak fakt, że postępowania nadal prowadzone będą w formie tradycyjnej, zatem wydruk dokumentacji, potwierdzenie za zgodność będzie obciążeniem pracowników.(...) Nowelizacja ustawy i wdrożenie rozwiązań informatycznych powinny wpłynąć na dostępność aktualnych danych m.in. o składanych wnioskach.

(akta kontroli str. 90-99, 424-430)

Poza potwierdzeniem wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Wydziału, Wojewoda Lubuski dodał, że: *Wnioski do systemu SI Pobyt są wprowadzane przez pracowników posiadających dostęp do systemu. Większe zaangażowanie we wprowadzanie danych ma negatywny wpływ na pozostałe czynności postępowania, niemożliwe zatem jest skoncentrowanie zasobów na uzupełnianiu rejestru. Do pomocy przy czynnościach technicznych kierowane są osoby odbywające staże w ramach programów PUP, co pozwala nadrobić zaległości w uzupełnianiu rejestru. Biorąc pod uwagę ograniczenia w dostępie do SI Pobyt niemożliwe jest udzielenie dostępu i wsparcie procesu pracownikami innych komórek organizacyjnych. Jednocześnie Wojewoda odnośnie wdrożenia MOS zaznaczył, że Zagrożeniem dla wydajności może być jednak fakt, że postępowania nadal prowadzone będą w formie tradycyjnej, zatem wydruk dokumentacji, potwierdzenie za zgodność będzie obciążeniem pracowników.*

(akta kontroli str. 434-443)

4. Począwszy od 2022 r. uniemożliwiono cudzoziemcom osobiste złożenie kompletnego wniosku o legalizację pobytu na stanowiskach obsługi u pracownika Wydziału. Wnioski przyjmowane były za pośrednictwem operatora pocztowego lub kancelarię Urzędu. Ponieważ jednym z wymogów formalnych wniosku jest osobiste stawiennictwo, pozwalające na złożenie odcisków linii papilarnych, przedłożenie do wglądu aktualnego dokumentu podróży cudzoziemca, złożenie wzoru podpisu w obecności urzędnika zobligowani oni byli czekać na pisemne wezwanie do stawiennictwa. Analogiczna sytuacja dotyczyła procedury wnioskowania o Kartę Polaka (deklaracja przynależności do Narodu Polskiego składana jest w obecności pracownika Wydziału). Zarówno po zgłoszeniu e-mailowym celem umówienia wizyty w Urzędzie, jak i po wysłaniu wniosku pocztą lub złożeniu w Kancelarii Urzędu, termin spotkania umawiał pracownik. Skutkiem takiego postępowania było wielomiesięczne oczekiwanie cudzoziemców na wezwanie do Urzędu celem osobistego stawiennictwa i złożenia odcisków linii papilarnych, złożenia wzoru podpisu oraz uzupełnienia ewentualnych braków formalnych, co zostało opisane w nieprawidłowości, o której mowa w pkt 5 niniejszej sekcji wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 292-294, 300-301, 304-310)

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła: *1 sierpnia 2022 r. odbyło się w siedzibie Ministerstwa Spraw Zagranicznych spotkanie z przedstawicielami wojewodów, na którym miałam okazję zapoznać się z trybem działania w sprawach Kart Polaka zarówno w konsulatach, jak i u dwóch wojewodów, którzy prowadzili te postępowania od lat. Rozporządzenie MSZ wskazujące wojewodów do realizacji zadania związanego z Kartami Polaka nie było konsultowane z wojewodami. Nie otrzymano na nie żadnych etatów. O wydaniu rozporządzenia dowiedzieliśmy się już po jego opublikowaniu, a na spotkanie zaproszono nas 21 lipca 2022 r. Po powrocie przedstawiłam koncepcję realizacji tego zadania, która pozwoliłaby na wykonywanie nałożonych obowiązków bez pogłębiania i tak dużych zaległości w dotychczas procedowanych zadaniach. Przy tworzeniu trybu przyjmowania wniosków wzięłam pod uwagę doświadczenia konsułów i wojewodów. Propozycję przedstawiłam dyrektorowi Wydziału, który następnie przekazał ją ówczesnemu dyrektorowi generalnemu LUW. Propozycja zyskała akceptację, a następnie została wdrożona do stosowania. (...) Klienci nie mają ograniczonej możliwości złożenia wniosku. Każdorazowo mogą to zrobić poprzez pocztę lub wysyłając e-mail, w którym zgłaszają chęć uzyskania lub przedłużenia Karty Polaka. Należy pamiętać, iż wnioski mogą być składane przez osoby które nie mieszkają i nie przebywają w Polsce. Taka forma przyjmowania wniosków pozwala im rozsądnie zaplanować działania, a równocześnie zapewnia, że ich sprawa będzie procedowana, a nie wyłącznie ograniczy się do zarejestrowania wniosku. Na przestrzeni lat nie docierały głosy ze strony klientów, które oceniałyby negatywnie przyjęty tryb postępowania, wręcz przeciwnie, klienci wskazują, że czas oczekiwania jest stosunkowo niedługi w porównaniu do innych organów uprawnionych do realizacji zadania.*

(akta kontroli str. 444-449)

Jak informował w toku kontroli Dyrektor Wydziału przyjęta procedura nie jest opisana w postaci dokumentu. *Sposób obsługi jest efektem bieżących ustaleń na*

regularnych spotkaniach z pracownikami, jest dostosowany do często zmieniającej się sytuacji, obciążenia stanowisk i zdarzeń niemożliwych do przewidzenia, jak na przykład dłuższe awarie SI Pobyt. Ostatnia awaria trwała od 31.03 do 04.04.2025 r. uniemożliwiając wydawanie kart pobytu, pobieranie odcisków papilarnych, wprowadzanie i pobieranie danych. Wskazał, że brak procedury pozwala na szybszą, bardziej elastyczną reakcję i wprowadzanie zmian w sposobie działania.

(akta kontroli str. 499)

Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że: Przyjęty sposób umawiania wizyt był jedyną opcją zapewnienia transparentności i dostępności usługi. Wizyty są umawiane na konkretny dzień i godzinę przez pracownika LUW. Rozwiązanie to było reakcją na narastający problem z wykorzystywaniem aplikacji, które pokonując zabezpieczenia typu CAPTCHA (system bezpieczeństwa stosowany na stronach internetowych, mający na celu potwierdzenie, że użytkownik jest człowiekiem, a nie botem) masowo zajmowały miejsca w kalendarzu wizyt. Miejsca te trafiały potem na sprzedaż. Zjawisko to stało się powszechne także w innych urzędach wojewódzkich i konsulatach RP, było szeroko opisywane przez media. Utrzymanie takiej formy umawiania wizyt byłoby przyzwoleniem na handel dostępnością do urzędu i powodowało sytuacje, w których osoby, które złożyły wniosek o kilka miesięcy później wyprzedzały inne osoby w terminie realizacji sprawy.

Ze względu na ograniczenia kadrowe i ilość cudzoziemców ubiegających się o pobyt niemożliwe jest zapewnienie możliwości osobistego złożenia wniosku wraz z pobraniem odcisków linii papilarnych, uzupełnieniem braków i potwierdzeniem złożenia wniosku w paszporcie. Konieczność wprowadzenia danych z wniosku podczas wizyty znacznie wydłużyłoby czas obsługi i spowodowało powrót do sytuacji sprzed 8-10 lat, gdy tworzyły się kolejki, spontanicznie tworzone listy kolejkowe, a cudzoziemcy gromadzili się pod urzędem już w nocy, aby zapewnić sobie możliwość złożenia wniosku.

Dlatego też biorąc pod uwagę obecne zapisy Ustawy o cudzoziemcach dotyczące trybu składania wniosków oraz zasoby urzędu przyjęta procedura umawiania wizyt pomimo długiego czasu oczekiwania na pierwszą wizytę daje gwarancję transparentności oraz szybkiej, kompleksowej obsługi na stanowisku. Dane z wniosku są już wprowadzone do systemu Pobyt, cudzoziemiec otrzymuje wraz z terminem wizyty listę wszystkich braków we wniosku i okoliczności wymagających wyjaśnienia. Złożenie wniosku drogą pocztową lub w BOK LUW gwarantuje natomiast zabezpieczenie w razie kontroli legalności pobytu.

Zmiany zapowiadane w nowelizacji Ustawy o cudzoziemcach dotyczące składania wniosków elektronicznie, pobierania zaświadczenia o złożeniu wniosku z systemu MOS i ewentualnie pobierania odcisków linii papilarnych na dowolnym etapie postępowania będą realizacją postulatów urzędów wojewódzkich. Ich wdrożenie powinno mieć znaczny wpływ na tok postępowania w sprawach legalizacji pobytu.

(akta kontroli str. 434-443)

NIK zwraca uwagę, że co do zasady z przepisów ustawy o cudzoziemcach (w szczególności art. 105 ust. 1 i 2, 202 ust. 1 i 2, 223, 300 ust. 2) wynika, że cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie mu odpowiedniego zezwolenia

osobiście, nie później niż w ostatnim dniu jego legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Gdyby jednak wniosek nie został złożony przez cudzoziemca osobiście, wojewoda wzywa go do osobistego stawiennictwa w terminie nie krótszym niż 7 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

5. Analiza spraw prowadzonych w Oddziale Cudzoziemców wykazała, że w wyniku rosnącej liczby wniosków, niedostatecznego poziomu zatrudnienia oraz przyjętej procedury umawiania wizyty na złożenie kompletnego wniosku, w kolejnych latach czas oczekiwania na wezwanie do stawienia się w urzędzie wynosił kilkanaście miesięcy, co tym samym wydłużało czas prowadzonych postępowań administracyjnych. Czas liczony od daty wpływu wniosku do Urzędu do daty wysłania wezwania z wyznaczonym terminem stawienia się w LUW⁸⁵ wynosił:

- w 14 sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt: SO-IV.6151.2529.2024 (ponad miesiąc), SO-IV.6152.70.2023 i SO-IV.6151.17803.2022 (cztery miesiące), SO-IV.6151.10775.2022, SO-IV.6151.14102.2022 (sześć miesięcy), SO-IV.6153.48.2022 (osiem miesięcy), SO-IV.6151.11200.2023, SO-IV.6151.3365.2022, SO-IV.6151.3624.2022, SO-IV.6151.6015.2022 i SO-IV.6153.23.2023 (10 miesięcy), SO-IV.6151.9824.2022 (11 miesięcy), SO-IV.6151.7150.2022 i SO-IV.6151.2699.2022 (13 miesięcy),
- w siedmiu sprawach o pobyt czasowy i pracę: SO-IV.6151.6215.2024 (dwa miesiące), SO-IV.6151.6845.2023 i SO-IV.6151.4189.2024 (ponad dwa miesiące), SO-IV.6151.8216.2022 (niespełna 12 miesięcy), SO-IV.6151.5381.2022 (13 miesięcy), SO-IV.6151.7470.2023 (14 miesięcy), SO-IV.6151.7937.2023 (15 miesięcy);
- oraz jednej sprawie: SO-IV.6151.10901.2022, w której w ogóle nie wysłano wezwania, po upływie dziewięciu miesięcy od złożenia wniosku cudzoziemiec wystąpił z prośbą o jego wycofanie.

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła: *W Oddziale Cudzoziemców podstawową zasadą jest realizacja wniosków zgodnie z kolejnością wpływu. To kiedy wniosek trafi do pracownika uzależnione jest od daty jego złożenia. Oddział podzielony jest na sekcje realizujące poszczególne wnioski w zależności od rodzaju i wskazanych okoliczności. Wnioski dzielimy na pobyt czasowy i praca złożone tradycyjnie, pobyt czasowy i praca złożone poprzez MOS, inne okoliczności, pobyty z obywatelami polskimi, pobyty stałe oraz rezydentów. Tempo pracy z uwagi na liczbę poszczególnych wniosków jest różne, dlatego też czas oczekiwania na przydzielenie wniosku do pracownika jest również inny. Przyjmując taką zasadę przydzielenia spraw wzięłam po uwagę przede wszystkim realne możliwości zajęcia się wnioskiem przez pracownika, gdyż oczywiście możliwe byłoby przydzielenie wniosku do prowadzącego, jednakże efekt byłby taki, że wniosek zmieniłby lokalizację, natomiast sprawa nie byłaby ruszona, a pracownik miałby tysiące spraw w ezd, co powodowałoby znaczne obciążenie i w konsekwencji paraliż pracowników.*

⁸⁵ A w sprawach SO-IV.6151.6215.2024 i SO-IV.6151.4189.2024 od przekazania sprawy przez innego wojewodę do wysłania pierwszego pisma do wnioskodawcy (o kontynuowaniu postępowania i wezwaniu do złożenia dokumentów).

Odpowiadając bezpośrednio na zadane pytanie o przyczyny odległych terminów wysłania wezwań do stawiennictwa na wizytę w Oddziale wskazuję, iż wynika ona ze zbyt małej liczby pracowników w stosunku do liczby wpływających wniosków. Równocześnie należy zwrócić uwagę, iż działania pracowników Oddziału mają na celu ograniczenie konieczności wielokrotnego przyjazdu do Oddziału Cudzoziemców. Jeżeli klient zastosuje się do wezwania wymagane są łącznie dwie wizyty: pierwsza w celu uzupełnienia wniosku i pobrania odcisków linii papilarnych, a druga po odbiór karty pobytu. W niektórych rodzajach postępowań konieczną są jeszcze wyjaśnienia i jest to trzecia wizyta.

(akta kontroli str. 414-418, 544-566, 582-585, 592-594, 618-621, 627-629, 646-651, 713-715, 723-726, 736-738, 765-769, 785-790, 793-795, 797-809, 811-817, 822-831, 848-851)

– w czterech sprawach o przyznanie Karty Polaka: SO-IV.6159.13.2022 (ponad dziewięć miesięcy), SO-IV.6159.91.2023 (pięć miesięcy), SO-IV.6159.78.2023 (cztery miesiące), SO-IV.6159.27.2024 (cztery miesiące). Wyjaśnienia Kierownika Oddziału w zakresie procedowania Karty Polaka opisano w pkt 4 Stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 561-562, 568, 654-655, 657-659, 670-672, 679-682)

NIK nie kwestionuje znacznego obciążenia pracą spowodowanego liczbą prowadzonych spraw, jednak zadaniem Urzędu jest rzetelne i sprawne procedowanie spraw. Wzywanie do osobistego stawiennictwa w tak odległym czasie od daty złożenia wniosku świadczy o naruszeniu przez organ wyrażonej w art. 12 KPA zasady szybkości postępowania. Zgodnie z tą zasadą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie nie tylko wnikliwie, ale i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

6. Pomimo wydania 26 kwietnia 2023 r. decyzji udzielającej zezwolenia na pobyt⁸⁶ dokumentu nie wysłano wnioskodawcy bezpośrednio po jej wystawieniu. W dniu 25 maja 2023 r. cudzoziemiec skierował do LUW zapytanie o postęp w sprawie i dopiero 26 czerwca 2023 r. poinformowano go o możliwości odbioru decyzji.

Kierownik Oddziału wyjaśniła: *Z uwagi na ogromne koszty generowane przez Oddział Cudzoziemców, a związane z wysyłką decyzji, w 2023 r. podjęto decyzję o zmianie doręczania decyzji cudzoziemcom poprzez umożliwienie im odbioru decyzji wraz z kartą pobytu. We wskazanym postępowaniu decyzja została odebrana wraz z kartą pobytu. W dniu 26 czerwca 2023 r. zlecono personalizację karty pobytu dla cudzoziemca. Gotowy dokument wpłynął do urzędu w dniu 06.07.2023 r., a cudzoziemiec odebrał go w dniu 18 lipca 2023 r.*

(akta kontroli str. 414-419, 708-712, 716-717)

Zgodnie z art. 9 KPA organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków

⁸⁶ SO-IV.6151.10775.2022.

będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Z art. 110 § 1 KPA wynika natomiast, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Na skutek zaniechania Urzędu (brak przesłania decyzji oraz niepowiadomienie strony o możliwości jej odbioru), w sytuacji gdy już w kwietniu 2023 r. cudzoziemiec mógł uzyskać wiadomość o definitywnym stanowisku organu, wyrażającym się w pozytywnym załatwieniu sprawy, usankcjonowanie sytuacji prawnej cudzoziemca nastąpiło dopiero 18 lipca 2023 r.

7. W toku procedowania pięciu spraw dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców, w Urzędzie działano nierzetelnie i wbrew zasadom szybkości, prostoty i sprawności działania, co w rezultacie skutkowało przedłużeniem postępowań, i tak:

a) w dwóch sprawach wezwano cudzoziemców do przedłożenia dokumentów niezbędnych do wydania decyzji, przy czym na dzień wezwania, Urząd był w posiadaniu przedmiotowych dokumentów, zatem ponowne żądanie ich przedłożenia było bezpodstawne:

– SO-IV.6151.1421.2022 - 24 czerwca 2022 r. wezwano cudzoziemca do przedłożenia dokumentów, w tym potwierdzenia posiadania wymaganych wyższych kwalifikacji, pomimo iż z przedstawionej w toku kontroli dokumentacji wynikało, że dokument, który został uznany za wystarczający do wydania decyzji udzielającej zezwolenia na pobyt był w posiadaniu LUW od momentu przekazania sprawy przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki, tj. od 3 marca 2022 r.

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła: *Z uwagi na odległy czas, jak również brak możliwości rozpytania osoby ówczesnie prowadzącej to postępowanie, zakładam iż po kontakcie ze strony pełnomocnika cudzoziemca i ponownej weryfikacji licznej dokumentacji w sprawie uznano, iż dokumenty złożone jeszcze w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim są wystarczające do wypełnienia warunków dla postępowań w sprawie udzielania zezwolenia na pobyt ze względu na wysokie kwalifikacje i niezwłocznie wydano decyzję. Pismo z 24 czerwca 2022r. nie powinno być wysłane.*

– SO-IV.6151.10548.2024 – 21 lutego 2025 r. wezwano cudzoziemca do złożenia dokumentu, który był już w posiadaniu LUW od 20 grudnia 2024 r., w efekcie czas procedowania wniosku wynosił 5,5 miesiąca.

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła: *Pracownik prowadzący postępowanie nie zwrócił uwagi, iż przedstawiony dokument zawiera informację nie tylko o koncie walutowym, ale też o złotówkowym. Po dokonaniu obliczeń związanych z przewalutowaniem uznał, iż środki są niewystarczające i poinformował cudzoziemca o możliwościach wynikających z art. 10 kpa oraz wskazał, jakie dokumenty należy dostarczyć w celu uzyskania decyzji. W toku kontroli doraźnej prowadzonej przez NIK ustalono, iż cudzoziemiec posiada wystarczające środki, efektem czego było wydanie decyzji pozytywnej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż błąd pracownika zostałby wykryty na etapie weryfikacji projektu decyzji negatywnej.*

b) w dwóch sprawach, pomimo wszczęcia postępowania, stwierdzono kilkumiesięczne okresy przerw, w których nie podejmowano udokumentowanych czynności:

– SO-IV.6153.48.2022, w której po otrzymaniu dokumentów od cudzoziemca 13 lutego 2023 r., pismo w sprawie konieczności dostarczenia wymaganych dokumentów wysłano 8 sierpnia 2023 r. (po niespełna sześciu miesiącach).

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła: *Postępowanie pierwotnie prowadzone było przez pracownika, który od listopada 2023 r. przebywa na długotrwałym zwolnieniu, dlatego nie ma możliwości uzyskania wyjaśnień od tej osoby. Sprawa została przejęta przez innego pracownika w grudniu 2023 r. Równocześnie pracownik ten również był obciążony wcześniej prowadzonymi postępowaniami, dlatego z nowym postępowaniem, przejętym po współpracowniku zapoznał się w pierwszym możliwym terminie.*

– SO-IV.6151.6015.2022, w której po otrzymaniu dokumentów od cudzoziemca 28 lutego 2023 r., wezwanie do złożenia brakujących dokumentów wysłano 1 lutego 2024 r. (tj. po niemal roku).

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła, że: *Postępowanie prowadzone było w stałym kontakcie między prowadzącą a klientką. W niniejszym postępowaniu cudzoziemka nie posiadała certyfikatu znajomości j. polskiego, dlatego nie podejmowano czynności w sprawie. Z uwagi na brak możliwości zdania egzaminu w 2023 r. (miejsca na powyższe egzaminy były bardzo trudne do zdobycia) i brak możliwości dłuższego przedłużania postępowania oraz ryzyko uzyskania decyzji odmownej cudzoziemka zdecydowała się na zawieszenie postępowania. Po uzyskaniu certyfikatu w lipcu 2024 r. zwróciła się z wnioskiem o podjęcie postępowania we wrześniu 2024 r.*

c) w sprawie SO-IV-6150.1.2024 o przedłużenie wizy⁸⁷, pomimo niezastosowania się cudzoziemca do wezwania m.in. do uzupełnienia wniosku oraz osobistego stawiennictwa i poinformowania o rygorach z tego wynikających, a następnie powzięcia informacji o rezygnacji cudzoziemca z pobytu w Polsce, postanowienie o zwrocie wniosku wydano po upływie dziewięciu miesięcy od tego faktu.

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła, że: *Do zadań osoby prowadzącej niniejsze postępowanie należą również postępowania dotyczące pobytów czasowych związanych z innymi okolicznościami niż praca i działalność gospodarcza. Pracownik oczekiwał na uzupełnienie wniosku o opłatę skarbową. Z uwagi na brak reakcji ze strony cudzoziemca w pierwszym możliwym momencie wydał postanowienie o zwrocie wniosku. Równocześnie cudzoziemiec ubiegał się o przedłużenie wizy krajowej, dlatego mimo informacji uzyskanych od przedstawicieli uczelni, na których miał kontynuować naukę w ramach projektu Erasmus, nie mogliśmy wykluczyć, iż pojawi się inny powód lub uczelnia uzasadniająca ubieganie się o przedłużenie wizy.*

(akta kontroli str. 414-423, 554-558, 578-581, 611-616, 720-722, 748-784)

8. W trzech sprawach dotyczących wnioskowania o przyznanie Karty Polaka, do cudzoziemców za pośrednictwem wiadomości e-mail kierowano informacje

⁸⁷ SO-IV.6150.1.2024.

nierzetelne i mogące wprowadzać w błąd. Cudzoziemcy postępujący zgodnie z informacjami na stronie internetowej⁸⁸, tj. zgłaszający chęć złożenia wniosku o przyznanie Karty Polaka (dwa przypadki) oraz chcący uzyskać informacje w sprawie (jeden przypadek), otrzymywali odpowiedź nie znajdującą pokrycia w stanie faktycznym, i tak:

– w dwóch⁸⁹ przypadkach wiadomości przekazane z Urzędu zawierały informacje, że: „aktualnie nie rejestrujemy na konkretne terminy, ponieważ są odległe (ponad sześć miesięcy). O wyznaczonym terminie na konsultacje będziemy informować drogą mailową z miesięcznym wyprzedzeniem”. Jednocześnie wystosowano prośbę o odwołanie zgłoszenia, w przypadku zarezerwowania wizyty w innym urzędzie bądź rezygnacji z wizyty w LUW. Powyższe nie znalazło potwierdzenia w stanie faktycznym, bowiem terminy wizyt były odległe względem zgłoszeń odpowiednio o trzy miesiące i 10 dni.

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Cudzoziemców wynikało, że w pierwszym przypadku cudzoziemka zgłosiła się z chęcią umówienia wizyty, w momencie, gdy przebywała poza granicami Polski, a na przyjazd niezbędna była wiza, w związku z czym w LUW mogła stawić się dopiero 11 czerwca 2024 r. i wtedy też złożyła wniosek. W drugim przypadku: nastąpił błąd – e-mail dotyczący umawiania wizyt w sprawach małoletnich nie jest wysyłany. W przypadku małoletnich, kiedy postępowanie nie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia rozmowy, w miarę możliwości wyznaczamy szybsze terminy (konsultacja z przyjęciem wniosku w takim przypadku trwa ok. 20 minut). W pozostałych, automatyczna wiadomość informuje obecnie o trzymiesięcznym terminie oczekiwania na wizytę.

– w jednym przypadku⁹⁰ po zapytaniu przez cudzoziemca w dniu 1 lipca 2024 r. o ewentualny termin wizyty otrzymał on informację zwrotną, że w związku ze złożeniem wniosku w innej formie, niż preferuje Urząd, skierowane zostanie wezwanie do stawiennictwa. Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła: *Informacje zawarte na stronie internetowej dotyczą informacji z zakresu procedowania wniosków o wydanie/przedłużenie Karty Polaka. Wniosek o taką kartę można złożyć w każdym czasie, jak również u każdego wojewody. W informacji gdzie należy złożyć wniosek wprowadzono informację o konsultacjach aby usprawnić działanie przedstawicieli wojewody, jak również klientów. Cudzoziemiec może każdorazowo złożyć wniosek w trakcie konsultacji, jak również wysłać go pocztą. W zgłoszeniu konsultacji prosimy o wskazanie numeru telefonu, tak aby przed wysłaniem maila z propozycją terminu ustalić go wcześniej z zainteresowanym. Pracownicy Urzędu dostosowują się do klientów wskazując możliwe terminy wizyty. W trakcie konsultacji klient decyduje czy składa wniosek, czy jednak z tego rezygnuje. Zdarzają się sytuacje, iż pomimo umówionego terminu wizyty klient nie dociera na spotkanie. W przypadku złożenia wniosku poprzez pocztę nie ma możliwości umówienia się wyłącznie mailowo, czy też telefonicznie. W mailu dotyczącym sprawy SO-IV.6159.27.2024 niefortunnie użyto wyrażenia konsultacje, gdyż w tym przypadku wniosek był już w posiadaniu Wojewody Lubuskiego, dlatego nie było możliwości przeprowadzenia konsultacji, natomiast możliwe było zadośćuczynienie wymaganiom formalnym wniosku oraz przeprowadzenie wymaganych czynności.*

⁸⁸ SO-IV.6159.32.2024, SO-IV.6159.53.2024, SO-IV.6159.27.2024.

⁸⁹ Tj. sprawy: SO-IV.6159.53.2024 i SO-IV.6159.32.2024.

⁹⁰ SO-IV.5159.27.2024.

Urząd miał obowiązek przyjęcia, zarejestrowania i rozpatrzenia każdego wniosku w przedmiotowej sprawie. Zdaniem NIK, informowanie cudzoziemców o braku możliwości rejestracji na wizytę w Urzędzie z uwagi na długi czas oczekiwania (które w tych sprawach nie znalazły pokrycia) i wysłanie prośby o poinformowanie LUW w przypadku rezygnacji z chęci umówienia wizyty, mogło w rzeczywistości zniechęcić cudzoziemców do kontynuowania sprawy w LUW i złożenia wniosku do innego wojewody.

(akta kontroli str. 444-449, 561-562, 568, 676-707)

9. W jednej sprawie dotyczącej przyznania Karty Polaka (SO-IV.6159.91.2023) nie wydano decyzji w terminie, o którym mowa w art. 19a ust. 4 ustawy o Karcie Polaka. Ostatnie wymagane dokumenty wpłynęły do LUW 30 grudnia 2024 r., zatem decyzję należało wydać do 29 stycznia 2025 r., a wydano 24 marca 2025 r., tj. niemal z dwumiesięcznym opóźnieniem. Dodatkowo, w toku prowadzonego na podstawie wniosku z 16 października 2023 r. postępowania, nie powiadomiono strony o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki, nowym terminie oraz nie pouczone o prawie wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z wymogami art. 36 KPA. Ostatnią informację wyznaczającą nowy termin załatwienia sprawy (wraz z pozostałymi wymogami art. 36 KPA) wysłano pismem z dnia 1 sierpnia 2024 r. (wyznaczono wówczas termin zakończenia sprawy do 1 października 2024 r.).

Kierownik Oddziału Cudzoziemców wyjaśniła: *Z uwagi na braki kadrowe, dotychczas do prowadzenia postępowań w sprawie wydania Kart Polaka, dedykowana była jedna osoba. Obecnie wypracowujemy system zastępstw dla niej, w trakcie nieobecności. Po powrocie ze zwolnienia i urlopu pracownik musiał obsługiwać konsultacje w sprawach Kart Polaka. W przypadku tego postępowania konieczna była dogłębna analiza dokumentów, gdyż wydana miała być decyzja negatywna. Sporządzenie uzasadnienia wiąże się z koniecznością skupienia. Również proces weryfikacji uzasadnienia decyzji negatywnej jest czasochłonny. Z uwagi na znaczne przerwy (zależne i niezależne od prowadzącej i przełożonej), jakie nastąpiły między wpływem ostatniego dokumentu, a wydaniem decyzji, nie udało się dotrzymać terminu 30 dni. Przypominam, że to zadanie zostało przekazane wojewodom do realizacji bez żadnego wsparcia kadrowego ze strony ministerstw. W niniejszej sprawie osoba prowadząca była w stałym kontakcie z cudzoziemcem i informowała go o kolejnych czynnościach w sprawie, wskazując, iż wpływają one na przesunięcie terminu zakończenia postępowania. Niestety nie znalazło to odzwierciedlenia w aktach sprawy. Mając na względzie, iż postępowania w sprawie wydania Karty Polaka często prowadzone są wobec osób, które nie przebywają na terenie Polski lub też są w częstych wyjazdach, jak to miało miejsce m.in. w przypadku cudzoziemca, który pracuje jako kierownik międzynarodowy, często kontakt jest telefoniczny lub mailowy, gdyż jest on skuteczniejszy – klient wie co się dzieje w jego sprawie. Nie mamy do czynienia z zastępczymi doręczeniami. Aktualnie z każdej rozmowy telefonicznej zostanie sporządzona notatka służbowa, która zostanie zamieszczona w aktach, natomiast dodatkowo pisma będą wysyłane na wskazane adresy.*

(akta kontroli str. 414-418, 561-562, 568)

10. W zakresie terminowości procedowania przez LUW wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) w pięciu spośród 10 zbadanych spraw w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca⁹¹, – zezwolenia na pracę, o których mowa w art. 88b ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia, zostały wydane z naruszeniem terminów, o których mowa w art. 35 § 1-3 KPA, tj. zezwolenie wydano po upływie jednego miesiąca, a dwie z nich po upływie pół roku, w tym jedna po niemal 10 miesiącach;

b) w sześciu analizowanych sprawach⁹² zakończonych odmową wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, Urząd dopuścił do nieuzasadnionych przerw, tj. czas od dnia złożenia wniosku przez stronę do pierwszej czynności, o której strona została zawiadomiona (wezwanie do uzupełnienia dokumentów) wynosił od 15 do 194 dni, przy czym w dwóch sprawach (wnioski z 2021 r. do spraw nr 13051 i 17147) przerwa ta wynosiła 159 i 194 dni, co wiązało się z koniecznością wezwania strony do uaktualnienia wniosku (zmianie uległa stawka minimalnego wynagrodzenia za pracę jaka powinna zostać ustalona dla cudzoziemca).

W efekcie decyzje kończące postępowanie zostały wydane od 103 do 148 dni, a w dwóch skrajnych przypadkach, wniosków złożonych w 2021 r. – 297 i 313 dni po dniu złożenia wniosku, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 3 KPA, zgodnie z którym 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, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

(akta kontroli: str. 859-870, 894-962)

Kierownik Oddziału Zezwoleń na Pracę wyjaśniła, że: *Kierownik Oddziału rozdziela sprawy pracownikom w ilości możliwej do zrealizowania w okresie ok. 2 tygodniowym, zgodnie z kolejnością wpływu wniosków do urzędu. Następnie pracownik wprowadza wnioski do systemu, dokonuje sprawdzeń podmiotu i cudzoziemca, po przeanalizowaniu sprawy sporządza wezwanie lub decyzję. Dopiero po skończeniu przez pracownika tych czynności otrzymuje kolejne rozdanie spraw. Sprawy nie są rozdzielane od razu po wpływie do urzędu, ponieważ różny może być ich stopień skomplikowania i nakładu pracy, jakie musi włożyć pracownik w ich realizację. Dlatego dekreteacja spraw uzależniona jest od kończenia spraw wcześniej rozdanych, co pozwala zarządzać pracą.*

Przy tak dużym wpływie wniosków do urzędu rozdzielanie spraw pracownikom w celu realnego zrealizowania wniosku następuje z opóźnieniem. W 2021 r. wpłynęła największa ilość wniosków o wydanie zezwolenia – ponad 22 000, które realizowane były także w 2022 roku. I tak na początku 2022 r. sprawy były przydzielane pracownikom merytorycznym po około 5-6 miesiącach. W 2022 r. w wyniku wybuchu

⁹¹ Tj. sprawach o sygnaturach: 3991/2024, 9796/2024, 842/2022, 5468/2022, 474/2023.

⁹² Sprawa nr 13051/2021 – 159 dni, 17147/2021 – 194 dni, 6557/2023 – 15 dni, 1526/2024 – 39 dni, 3031/2024 – 69 dni, 7353/2024 – 78 dni.

wojny w Ukrainie spadła ilość wniosków składanych dla ob. Ukrainy, co spowodowało pod koniec roku skrócenie czasu oczekiwania na realizację wniosków. Aktualnie wnioski rozdzielane są po ok. 3-4 miesiącach.

(akta kontroli: str. 963-967)

11. W wyniku wydłużonego czasu rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca:

a) w sześciu spośród 10 zbadanych spraw⁹³, w których nie doszło do załatwienia sprawy w terminie, LUW nie zawiadomił strony zgodnie z art. 36 KPA, a jeśli powiadomił o nowym terminie załatwienia sprawy to nie podał przyczyn zwłoki;
b) w pięciu⁹⁴ spośród sześciu analizowanych spraw zakończonych odmową udzielenia zezwolenia, Urząd nie poinformował stron o niezakończonym w ustawowym terminie oraz przyczynach zwłoki, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 KPA, a w jednej sprawie pismo informujące stronę o niezakończonym w terminie (13051/2021) zostało przekazane stronie dopiero po upływie 202 dni od dnia złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 859-870, 894-962)

Kierownik Oddziału Zezwoleń na Pracę wyjaśniła, że: *Ponieważ terminy realizacji wszystkich spraw są przekroczone, aby nie wydłużać i tak już przekroczonego terminu załatwienia sprawy w Oddziale nie wysyłamy zawiadomień z art. 36 kpa do spraw nieprzydzielonych uznając, że priorytetem jest wydanie zezwolenia. Przy tak dużych ilościach wpływających wniosków wysyłanie kilkunastu tysięcy informacji o terminie załatwienia sprawy zablokowałoby wydawanie zezwoleń. Priorytetem jest wszczęcie postępowań i wydawanie decyzji zgodnie z chronologiczną kolejnością wpływu wniosków do urzędu. Pracownik merytoryczny w przypadku sporządzenia wezwania do strony dopiero w tym momencie wyznacza nowy termin zakończenia postępowania. W sytuacji, gdy po analizie wniosku oraz dokumentów jest możliwość wydania zezwolenia, ze względu na ekonomikę postępowania odступujemy od zawiadomienia strony zgodnie z art. 36 kpa.*

(akta kontroli str. 963-967)

12. W trzech spośród 10 zbadanych spraw o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca⁹⁵ LUW nie udokumentował sprawdzenia w systemie ZC (Zatrudnienie Cudzoziemców) opłacania przez pracodawcę składek w ZUS oraz niekaralności, a w dwóch przypadkach - również potwierdzenia o braku figurowania cudzoziemca w wykazie osób niepożądanych.

(akta kontroli str. 859-870)

Kierownik Oddziału Zezwoleń na Pracę wyjaśniła, że: *Po przyjęciu wniosku przez pracownika merytorycznego, a przed sporządzeniem wezwania lub decyzji pracownik dokonuje obligatoryjnie sprawdzenia: czy cudzoziemiec figuruje w wykazie osób, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany (przez system POBYT), opłacanie przez pracodawcę składek ZUS i niekaralność pracodawcy (przez system ZC). Sprawdzenia dotyczące pracodawcy w przypadku pakietu wniosków*

⁹³ Tj. sprawach o sygnaturach: 3991/2024, 9796/2024, 842/2022, 5468/2022, 474/2023, 9006/2022.

⁹⁴ Dotyczy nr spraw: 1526/2024, 6557/2023, 3031/2024, 17147/2021, 7353/2024.

⁹⁵ O sygnaturach: 3580/2023, 5468/2022, 474/2023.

dokonyuje ze sprawy wiodącej. Kierownik oświadczyła, że należy uznać, iż pracownik jedynie nie dokonał stosownej adnotacji z podjętej czynności.

(akta kontroli str. 963-967)

Zdaniem NIK względy rzetelności nakazują dokumentowanie podejmowanych przez Urząd czynności, szczególnie mających doniosłość prawną. Do takich niewątpliwie należy ustalenie czy osoba, której wniosek o wydanie zezwolenia dotyczy, została umieszczona w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, co powinno stać się przesłanką do wydania obligatoryjnej decyzji o odmowie wydania zezwolenia na pracę (art. 88j ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia), podobnie jak określone przypadki karalności podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi (art. 88 ust. 1 pkt 3-7) albo też fakultatywnej decyzji wojewody o odmowie wydania zezwolenia na pracę w przypadku powzięcia wątpliwości co do tego, że wniosek o wydanie zezwolenia na pracę został złożony dla pozorów, o czy mogły zaświadczać dane z ZUS o (nie)opłacaniu przez zatrudniający podmiot składek na ubezpieczenie społeczne.

13. W jednej spośród 10 spraw o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca stwierdzono, iż cudzoziemiec – zgodnie z treścią przetłumaczonego prawa jazdy – był w 2014 r. skazany za popełnienie przestępstwa, przy czym brak jest jakichkolwiek innych danych na temat tego czynu. Ustalono, że LUW nie dążył do wyjaśnienia sprawy, tj. nie zażądał sprostowania oświadczenia pracodawcy, z którego wynikała niekaralność cudzoziemca lub stwierdzenia czy nie zachodzą przesłanki skutkujące wydaniem decyzji odmownej (w aktach sprawy brak było potwierdzenia czy cudzoziemiec nie jest tzw. osobą niepożądaną).

(akta kontroli 859-870)

Kierownik Oddziału Zezwoleń na Pracę wyjaśniła, że: *do postępowań o wydanie zezwolenia na pracę strona przedkłada kopie dokumentów, m.in.: paszportu cudzoziemca, dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień. Do sprawy 5468/22 dołączono kopię prawa jazdy oraz jego tłumaczenie. W ocenie organu przedstawione dokumenty: kopia prawa jazdy z datą ważności do 04.03.2027 r., oświadczenie pracodawcy, złożone pod rygorem art. 233 kk, dotyczące posiadania prawa jazdy umożliwiającego wykonywanie pracy na stanowisku kierowcy samochodu ciężarowego pow. 3,5 tony oraz kopia litewskiego świadectwa posiadania kwalifikacji potwierdzają, iż cudzoziemiec posiada odpowiednie uprawnienia do wykonywania wnioskowanego zawodu. Adnotacja o zdyskwalifikowaniu na okres 6 miesięcy w 2014 r. nie podważa posiadania przez cudzoziemca przedstawionej kopii prawa jazdy ani uprawnień. Sprawdzenia danych cudzoziemca w WON są obowiązkowymi sprawdzeniami zarówno na początku analizy wniosku jak i przed wydaniem decyzji pozytywnej. Należy uznać, iż osoba prowadząca postępowanie nie dokonała niezbędnych adnotacji.*

(akta kontroli str. 963-967)

Zdaniem NIK względy rzetelności nakazują dokumentowanie podejmowanych przez Urząd czynności, szczególnie mających doniosłość prawną, o czym w pkt powyżej.

14. Do dnia 20 maja 2025 r. cudzoziemcowi nie wypłacono zasądzonej sumy pieniężnej w wysokości 200 zł, wynikającej z wyroku WSA (sygn. II SAB/Go 47/22 z 21 lipca 2022 r.

Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału Cudzoziemców, informacja z WSA o prawomocności wyroku wpłynęła do LUW 6 października 2023 r. *Po tym czasie cudzoziemiec nie skontaktował się z Urzędem w celu wskazania numeru konta, na które ma być przekazana suma pieniężna, nie wysłałam również zapytania do klienta o wskazanie konta, jednakże zostanie to niezwłocznie uczynione.*

Stosowne pismo skierowano w dniu 20 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 397-398, 312-314)

15. W związku z procedowaniem wniosków o wydanie paszportu przez Oddziały Paszportowe LUW w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze stwierdzono, że:

a) w dziewięciu sprawach o wydanie paszportu⁹⁶, pomimo posiadanej wiedzy o niekompletności wniosku z chwilą jego wpływu do Urzędu, wbrew zasadzie szybkości i prostoty postępowania, nie działano bez zbędnej zwłoki. Pierwsze czynności, w zależności od sprawy, podejmowano po upływie 15-31 dni od złożenia wniosku, co skutkowało wydłużeniem okresu oczekiwania na dokument.

b) w przypadku sześciu postępowań zakończonych decyzją w sprawie odmowy wydania paszportu, wezwanie strony do uzupełnienia wniosku paszportowego o wymagane zgody (na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o dokumentach paszportowych), nastąpiło w terminie od 14 do 30 dni od dnia złożenia wniosku⁹⁷, co stanowiło naruszenie art. 12 § 1 oraz art. 35 § 1 KPA, z których wynika, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia oraz obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Kierownik Oddziału Paszportów i Migracji w Gorzowie Wlkp., w sprawie przyczyn podejmowania czynności z opóźnieniem, wyjaśniła, że: *sprawy w większości dotyczyły braku zgody jednego z rodziców na wydanie paszportu dla osoby małoletniej, Składając wniosek rodzic lub opiekun prawny informowany jest w formie ustnej, iż drugi z rodziców lub opiekunów prawnych nieobecny przy złożeniu wniosku o wydanie paszportu może złożyć zgodę na wydanie paszportu za pośrednictwem*

⁹⁶ Dla wniosku z: 7 sierpnia 2023 r. – pismo znak: SO-II.6250.13.54.2023.JKub z 21 sierpnia 2023 r. wysłano 22 sierpnia 2023 r., tj. w 15. dniu od złożenia wniosku; 22 lipca 2023 r. – pismo znak: SO-II.6250.13.51.2023.JKub z 21 sierpnia 2023 r. wysłano 22 sierpnia 2023 r., tj. w 31. dniu od złożenia wniosku; 23 lipca 2024 r. – pismo znak: SO-II.6250.13.65.2024.JKub z 21 sierpnia 2024 r., wysłano 22 sierpnia, tj. w 30. dniu od złożenia wniosku, 11 lipca 2024 r., pismo znak: SO-II.6250.13.61.2024.JKub sporządzono i wysłano 6 sierpnia 2024 r., tj. w 26. dniu od złożenia wniosku, 2 lipca 2024 r. (dwa wnioski) – pismo znak: SO-II.6250.13.55.2024.JKub sporządzono i wysłano 25 lipca 2024 r., tj. w 23. dniu od złożenia wniosku, 10 lipca 2024 r. – pismo znak: SO-II.6250.13.60.2024.JKub sporządzono i wysłano 6 sierpnia 2024 r., tj. w 27. dniu od złożenia wniosku, 11 czerwca 2024 r. – pismo znak: SO-II.6250.13.46.2024.JKub sporządzono i wysłano 3 lipca 2024 r., tj. w 22. dniu od złożenia wniosku, 21 czerwca 2024 r. – pismo znak: SO-II.6250.13.51.2024.JKub sporządzono i wysłano 16 lipca 2024 r., tj. w 25. dniu od złożenia wniosku.

⁹⁷ Tj. decyzje nr: SO-II.6250.13.45.2023.JKub po upływie 17 dni; SO-II.6250.13.46.2023.JKub po upływie 24 dni; SO-II.6250.13.52.2023.JKub po upływie 14 dni; SO-II.6250.13.41.2024.JKub po upływie 29 dni; SO-II.6250.13.42.2024.JKub po upływie 30 dni; SO-II.6250.13.54.2024.JKub po upływie 27 dni.

strony gov.pl, u notariusza lub może przyjść do organu paszportowego i wyrazić taką zgodę osobiście. W razie braku takiej zgody w pierwszej kolejności wykorzystywane są najprostsze środki prowadzące do załatwienia sprawy poprzez kontakt telefoniczny z klientem, nieuzupełnienie wniosku przyczynia się do kolejnego kroku, jakim jest wysłanie wezwania z terminem do uzupełnienia.

(akta kontroli str. 237-241, 243-265, 495-498, 968-970)

W analogicznych sprawach procedowanych przez Oddział Paszportów w Delegaturze w Zielonej Górze, pismo z wezwaniem do ich uzupełnienia, wyznaczeniem terminu oraz niezbędnymi pouczeniami, przekazywane było wnioskodawcy z chwilą przyjęcia wniosku przez pracownika Oddziału Paszportowego.

Dyrektor Wydziału zapytany o przyczyny odmienności postępowania pomiędzy Oddziałami oraz wewnętrzne zasady w zakresie obsługi paszportowej wyjaśnił: *Jeżeli do wniosku nie jest dołączona zgoda drugiego rodzica lub ewentualnie występują inne braki, klient jest informowany o konieczności uzupełnienia w trakcie wizyty w LUW. Ponieważ to klient jest zainteresowany uzyskaniem dokumentu i w jego interesie jest uzupełnienie wniosku, o czym jest poinformowany, wezwanie w tej sprawie z wyznaczeniem terminu uzupełnienia nie jest wysyłane natychmiast po stwierdzeniu braku. W przypadku, gdy mimo to wniosek nie jest uzupełniony, pracownicy wykorzystują dane do kontaktu wskazane przez klientów i przypominają o konieczności uzupełnienia wniosku telefonicznie, czyli w najprostszy i najszybszy dostępny sposób. Dopiero kiedy klient nie wykazuje zainteresowania dalszym załatwieniem sprawy wysyłane jest wezwanie do uzupełnienia wniosku, aby sprawa mogła być zakończona. Taki tryb postępowania jest korzystny dla klientów (nie wyznaczamy im krótkiego terminu do uzupełnienia wniosku), uzasadniony ekonomicznie (koszt wezwania z potwierdzeniem doręczenia), ale też wymuszony po części ograniczonymi możliwościami kadrowymi. Pracownicy zaangażowani są głównie w obsługę klientów na stanowiskach (stanowiska obsługi czynne są 7 godzin dziennie, w poniedziałki 10 godzin) i czynności związane z wysyłką wniosków do realizacji i odbiorem dokumentów. Jak widać na podstawie danych ilościowych, lata 2022-2024 były wyjątkowe pod względem ilości klientów, w szczególności po wybuchu konfliktu na Ukrainie. Ze względu na rozbieżność w sposobie działania między oddziałami w Gorzowie Wlkp. i w Zielonej Górze wypracowane zostaną jednolite zasady postępowania w przypadku wniosków zawierających braki.*

(akta kontroli str. 233-235, 450-454)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono cudzoziemcom kompletne i aktualne informacje z zakresu załatwianych przez nich spraw w języku polskim, angielskim, francuskim, rosyjskim i ukraińskim.

NIK negatywnie ocenia przyjęty w Urzędzie sposób przyjmowania wniosków pobytowych cudzoziemców spoza UE, który nie posiadał odzwierciedlenia w uregulowaniach wewnętrznych, a w efekcie prowadził do działań niezgodnych z zasadami prostoty, szybkości i sprawności prowadzenia postępowania administracyjnego.

Urząd nie zapewnił cudzoziemcom możliwości osobistego złożenia kompletnych wniosków. Jednym z wymogów legalizacji pobytu jest osobiste stawiennictwo,

pozwalające m.in. na złożenie odcisków linii papilarnych, wzoru podpisu oraz przedłożenie do wglądu aktualnego dokumentu podróży. Odstąpienie od przyjmowania bezpośrednio przez Wydział wniosków pobytowych od cudzoziemców miało wpływ na sposób ich procedowania prowadzący do wielomiesięcznych opóźnień w podejmowaniu czynności w związku ze złożonymi wnioskami (czas oczekiwania na wezwanie do stawiennictwa w Urzędzie wynosił od ponad miesiąca do 15 miesięcy); konieczności ponownego składania przez cudzoziemców dokumentów, które zdezaktualizowały się w długim okresie oczekiwania na wydanie decyzji; znacznych opóźnień rejestracji cudzoziemców w dedykowanym im systemie informatycznym (SI POBYT) i potencjalnych negatywnych tego konsekwencji dla nich. Z uwagi na brak bieżącego ewidencjonowania w systemie, nieznana była rzeczywista liczba wniosków, które wpłynęły w 2024 r., a w toku kontroli ok. 10 tys. wniosków pozostawało niezarejestrowanych.

Naruszenie terminów i zasad prowadzenia postępowania stwierdzono również w toku analizy wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca. Ponadto stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na nierzetelnym dokumentowaniu podejmowanych czynności oraz kierowaniu bezpośrednich informacji do cudzoziemców mogących wprowadzać w błąd.

Organizacja oraz polityka informacyjna Urzędu zapewniały rzetelną i terminową realizację zadań Wojewody związanych z przyjmowaniem wniosków paszportowych i odbiorem spersonalizowanych dokumentów, a Urząd był przygotowany organizacyjnie do obsługi klientów, zapewniając im możliwość umówienia wizyty przez Internet w terminie od jednego do 14 dni. Stwierdzono jedynie nieprawidłowości w zakresie procedowania wniosków wymagających uzupełnienia, niemające jednak zasadniczego wpływu na ocenę.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, mając na uwadze podjęte oraz zadeklarowane w toku kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	1. Zapewnienie cudzoziemcom możliwości osobistego złożenia kompletnego wniosku w zakresie legalizacji pobytu. 2. Prowadzenie postępowań administracyjnych z poszanowaniem zasad szybkości, prostoty i sprawności działania wynikających z KPA oraz rzetelne dokumentowanie czynności podejmowanych w toku postępowania. 3. Zarejestrowanie wszystkich zaległych wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt oraz prowadzenie bieżącej ich rejestracji w systemie SI Pobyt. 4. Rzetelne informowanie cudzoziemców chcących wystąpić o przyznanie lub przedłużenie Karty Polaka. 5. Podjęcie działań w celu poprawy dostępności wolnych terminów rezerwacji wizyty w Urzędzie przy obsłudze cudzoziemców.

6. Dokumentowanie faktu przyjęcia zakresu czynności przez pracowników niezwłocznie po rozpoczęciu pracy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 23 maja 2025 r.

Kontrolerzy

Natalia Kajzer

doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Patrycja Woźniak

specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Beata Jakubowska

doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Dyrektora

Andrzej Aleksandrowicz

/podpisano elektronicznie/