



05. 02. 2019

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

Poznaniu	
Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	
KANCELARIA GŁÓWNA	
WYKONANO DZIA WPEŁNENO DZIA	05. 02. 2019
WPEŁNENO DZIA	
L.dz. 2068619	
zał.	



WUW190029620

LPO.410.039.01.2018

W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma

Pan

Zbigniew Hoffmann

Wojewoda Wielkopolski

Wielkopolski Urząd Wojewódzki

Al. Niepodległości 16/18

61-173 Poznań

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	
Sekretariat Dyrektora Generalnego	
WPEŁNENO DZIA	05. LUT. 2019
WPEŁNENO DZIA	
L.dz.	
zał.	

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/105 – Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu (dalej: Urząd lub WUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski, od 8 grudnia 2015 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Piotr Florek, Wojewoda Wielkopolski, od 29 listopada 2007 r. do 10 listopada 2015 r. Dorota Kinal, Wicewojewoda Wielkopolski, od 11 listopada 2015 r. do 7 grudnia 2015 r. (akta kontroli str. 10-14)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność organizacji, poziomu zasobów i polityki informacyjnej urzędów administracji publicznej oraz ich współpracy z innymi instytucjami w zakresie obsługi cudzoziemców. 2. Wpływ obowiązujących przepisów prawa oraz procedur wewnętrznych na obsługę cudzoziemców oraz poziom zadowolenia cudzoziemców. 3. Prawdopodobieństwo realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2018 r.
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 Poznaniu
Kontrolerzy	1. Maciej Andrzejewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/193/2018 z 27 listopada 2018 r. 2. Piotr Iwański, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/203/2018 z 17 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2014-2018 urząd prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³ oraz ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ realizował zadania dotyczące obsługi spraw związanych z cudzoziemcami. Zapewniona została właściwa organizacja pracy, prowadzono aktywną politykę informacyjną. Stwierdzono jednak niedotrzymanie wymaganych terminów⁵ w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz udzielania zezwoleń na pracę, których liczba w tym okresie wzrosła odpowiednio o blisko 600 i 700%. Nieterminowa realizacja zadań w tym zakresie spowodowana była przede wszystkim niewystarczającymi zasobami kadrowymi oraz trudnymi warunkami lokalowymi. Prowadzona w WUW polityka informacyjna, oraz współpraca z innymi instytucjami w zakresie obsługi cudzoziemców, a także działania edukacyjne i szkoleniowe były adekwatne do realizowanych zadań. Wyniki przeprowadzonego wśród cudzoziemców badania ankietowego, wykazały zadowolenie z poziomu obsługi świadczonej przez Urząd.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Adekwatność organizacji, poziomu zasobów i polityki informacyjnej urzędów administracji publicznej oraz ich współpracy z innymi instytucjami w zakresie obsługi cudzoziemców

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie ze Statutem Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, obowiązującym do 31 grudnia 2018 r., do zakresu działania Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców należała w szczególności realizacja zadań objętych działami administracji rządowej: praca (w zakresie zatrudniania cudzoziemców), sprawy wewnętrzne (w zakresie spraw dotyczących kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców, obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk) i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne (z wyłączeniem spraw dotyczących regulacji majątkowych kościelnych osób prawnych).

Zadania Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców zostały określone w Regulaminie organizacyjnym Urzędu. Do podstawowych zadań tego Wydziału w zakresie kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców należało: 1) prowadzenie spraw dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej; 2) wydawanie polskich dokumentów podróży, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca, tymczasowych polskich dokumentów podróży; 3) prowadzenie spraw w zakresie wydawania zezwoleń na zatrudnianie cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej; 4) prowadzenie spraw z zakresu przyznawania

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, ze zm. - zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm. - zwanej dalej: „ustawą o promocji zatrudnienia”.

⁵ Określonych ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) - zwany dalej „Kpa”.

⁶ 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.

świadczenia pieniężnego, wynikającego z ustawy o Karcie Polaka, dla posiadaczy Kart Polaka osiedlających się w Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 15-92)

Wewnętrzna organizacja Wydziału, jego struktura organizacyjna, zasady podporządkowania, zakresy zadań komórek organizacyjnych, w tym zakresy upoważnień do załatwiania spraw zostały określone w Regulaminie organizacyjnym Wydziału. Zadania z obszaru obsługi cudzoziemców, wynikające z ustawy o cudzoziemcach oraz z ustawy o promocji zatrudnienia realizowane były przez: Oddział Legalizacji Zatrudnienia I, Oddział Legalizacji Zatrudnienia II, Oddział Legalizacji Pobytu I, Oddział Legalizacji Pobytu II, Oddział Obsługi Klienta oraz Oddziały Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Kaliszu, Koninie, Lesznie i Pile. Ustalona organizacja pracy Wydziału pozwalała na realizację zadań przez Wojewodę w zakresie obsługi cudzoziemców.

(akta kontroli str. 93-437)

Z dniem 1 stycznia 2019 r. zaplanowano wprowadzenie zmian organizacyjnych w strukturze Urzędu, w zakresie spraw związanych z obsługą cudzoziemców. Ze względu na dużą liczbę prowadzonych postępowań w przedmiocie legalizacji pobytu i zatrudniania cudzoziemców oraz różnorodność tematyczną zadań realizowanych przez Wydział, Wojewoda Wielkopolski zdecydował o podziale dotychczas funkcjonującego Wydziału na dwie nowe komórki organizacyjne: Wydział Spraw Cudzoziemców oraz Wydział Spraw Obywatelskich. Wydziałowi Spraw Cudzoziemców przypisane zostały zadania związane z legalizacją pobytu i zatrudniania cudzoziemców. W strukturze tego Wydziału zaplanowano utworzenie następujących komórek organizacyjnych: Oddział Obsługi, Oddział Legalizacji Pobytu I, II i III, Oddział Legalizacji Zatrudnienia I i II. W delegaturach Urzędu zaplanowano utworzenie Oddziałów Spraw Cudzoziemców.

(akta kontroli str. 438-555, 753)

1.2. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał podmiotom zewnętrznym opracowania szczegółowych analiz, opracowań bądź prognoz dotyczących trendów migracyjnych lub sytuacji migracyjnej. Dyrektor Wydziału wskazał, że w latach 2014-2018 działania Wydziału były ukierunkowane na bieżące potrzeby informacyjne. W tym celu zlecano do zakładu poligrafii, funkcjonującego w strukturze Urzędu, druk ulotek informacyjnych dotyczących kwestii proceduralnych związanych z legalizacją pobytu i zatrudniania cudzoziemców na terytorium RP, wykazu zawodów zwolnionych z obowiązku przedłożenia informacji starosty czy zachęcania cudzoziemców do składania dokumentów w delegaturach Urzędu.

(akta kontroli str. 706-707, 772-804)

1.3 Obsługa cudzoziemców prowadzona była na parterze budynku zlokalizowanego w Poznaniu przy Pl. Wolności 17, w poniedziałki w godzinach od 9.30 do 18.00, oraz od wtorku do piątku w godzinach od 8.15 do 15.15. Przed wejściem do budynku znajdował się podjazd dla niepełnosprawnych. W poczekalni z dostępem do światła dziennego, oświetlonej, klimatyzowanej, wentylowanej i monitorowanej, wyposażonej w 45 miejsc siedzących znajdowały się m.in.:

- informacja o sposobie załatwiania spraw oraz wypełnienia wniosków, obsługiwana przez pracowników Urzędu w języku polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim,
- punkt podawczy, w którym przyjmowane były wyłącznie dokumenty w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców. W punkcie podawczym można było także potwierdzić dokumenty za zgodność z oryginałem,
- urzędomat (urządzenie pozwalające na złożenie wypełnionych wniosków oraz uzupełnienie dokumentów bez konieczności kontaktu z urzędnikiem),

- automat kolejkowy (urządzenie, w którym można było pobrać numer kolejności obsługi);

- Infokiosk (urządzenie umożliwiające połączenie z Internetem, zarejestrowanie się na dedykowanej rejestracji stronie www Urzędu i wyznaczenie terminu wizyty). W przestrzeni wydzielonej od poczekalni przeszkloną ścianą działową znajdowało się osiem stanowisk obsługi, wyposażonych m.in. w czytniki linii papilarnych i kart pobytu, stacje komputerowe, monitor, kserokopiarkę, skaner, czytnik ze światłem ultrafioletowym do kontroli paszportów, aparat telefoniczny oraz pomocnik z szufladami dla bieżącego zabezpieczenia dokumentów. System rezerwacji wizyt w zakresie spraw dotyczących obsługi cudzoziemców obejmował cztery kolejki, oznaczone literami:

F - Złożenie wniosku: pobyt czasowy / stały / rezydenta długoterminowego UE, wydanie / wymiana karty pobytu, świadczenie pieniężne dla posiadaczy Karty Polaka,

D - Złożenie wniosku: zezwolenia na pracę / zaproszenia / obywatele UE,

E - Odbiór: karty pobytu / innych dokumentów – Internet,

H - Złożenie odcisków palców (do wniosków przesłanych pocztą / złożonych w delegaturach).

Rezerwacja wizyty w siedzibie Urzędu w Poznaniu wyłącznie za pośrednictwem internetowego systemu obowiązywała do dwóch kolejek: D. "Złożenie wniosku: zezwolenia na pracę / zaproszenia / obywatele UE"⁷ oraz F. "Pobyt czasowy / stały / rezydenta UE, wydanie / wymiana karty pobytu, świadczenie pieniężne dla posiadaczy Karty Polaka"⁸. Uzupełnienie odcisków palców (kolejka H „Złożenie odcisków palców”) możliwe było wyłącznie na podstawie wcześniejszej rezerwacji internetowej lub telefonicznej i było dostępne tylko dla wnioskodawców, do których wystosowano wezwania do uzupełnienia braków formalnych.

W delegaturach Urzędu rezerwacja internetowa obowiązywała wyłącznie w przypadku jednej kolejki: „Cudzoziemcy – złożenie wniosku: pobyt czasowy / stały / rezydenta długoterminowego UE, wydanie / wymiana karty pobytu”. W pozostałych sprawach możliwe było umówienie się na wizytę przez Internet, jak również pobranie biletu bez wcześniejszej rezerwacji.

Dzienne limity rezerwacji internetowych do poszczególnych kolejek wynosiły (w poniedziałki⁹/od wtorku do piątku):

- kolejka D (25/20)

- kolejka E (41/33)

- kolejka F (75/66)

- kolejka H (29/25)

W zakresie rezerwacji telefonicznej w przypadku kolejki H ustalono limit 16 wizyt w poniedziałki oraz 15 wizyt od wtorku do piątku.

W pozostałych kolejkach, w których możliwe było pobranie biletu bez wcześniejszej rezerwacji internetowej, zarządzanie liczbą wydawanych biletów w ramach bieżącej kolejki odbywało się z uwzględnieniem obciążenia w danym dniu.

Jednym z zadań realizowanych przez Urząd w ramach projektu pn. „Kierunek: Wielkopolska. Sprawny urząd bliżej migranta” był kompleksowy remont budynku, gdzie mieściła się siedziba Wydziału Sprawy Obywatelskich i Cudzoziemców, polegający m.in. na modernizacji jednej z dwóch sal obsługi cudzoziemców.

⁷ Od 31 października 2016 r.

⁸ Od 26 września 2016 r.

⁹ Limit był wyższy ze względu na wydłużone godziny obsługi.

Zakończenie prac modernizacyjno-remontowych przewidziane jest na koniec 2019 r.
(akta kontroli str. 1051-1076, 1080-1087, 1445-1455)

1.4. Liczba pracowników Wydziału zajmujących się sprawami cudzoziemców wrosła z 29 osób (28,55 etatu) według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. do 121 (119,95 etatu) na 30 września 2018 r., tj. o 317%¹⁰. W latach 2014-2018 do Wydziału z innych komórek organizacyjnych przeniesiono 58 pracowników, w tym 17 czasowo, a 41 na stałe. Ponadto w latach 2016-2017 pracownicy innych wydziałów, na podstawie umów cywilnoprawnych, wykonywali prace polegające m.in. na przygotowaniu pism do wysyłki oraz wprowadzaniu danych do systemu informatycznego¹¹. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że umowy te były zawierane „w związku z drastycznym wzrostem wniosków dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy cudzoziemców oraz wydawaniem zezwoleń na pracę dla cudzoziemców”. Przedmiotem umów były zadania związane z aktualizacją, weryfikacją i wprowadzaniem danych do dedykowanych systemów informatycznych, do których dostęp ograniczony był wyłącznie dla uprawnionych pracowników Urzędu. Zdaniem Dyrektora przyspieszyło to w znaczny sposób procedurę administracyjną oraz pozwoliło na usunięcie zaległości z 2015 r. umowy te zawierane były z pracownikami innych komórek organizacyjnych niż Wydział, ich przedmiot nie był tożsamy z zakresem obowiązków pracowniczych i wykonywane były poza godzinami pracy, w tym w weekendy. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że zlecone czynności były związane z dostępem do danych wrażliwych, wprowadzanych do specjalistycznych systemów informatycznych. Przesądziło to o zleceniu tych zadań pracownikom Urzędu dającym rękojmię właściwego postępowania z tymi danymi oraz minimalizowało ryzyko pozyskania tych danych przez osoby nieuprawnione.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono łącznie 129 naborów na stanowiska związane z obsługą cudzoziemców, w tym w 2014 r. (od 1 maja) – 1, w 2015 r. – 9, w 2016 r. – 24, w 2017 r. – 32, a w 2018 r. – 63. W 90 przypadkach (69,8%) nabory zakończyły się wyłonieniem i zatrudnieniem kandydata. W wyniku przeprowadzonych naborów na stanowiskach związanych z obsługą cudzoziemców zatrudniono 100 osób, w tym w 2015 r. – 10, w 2016 r. – 17, w 2017 r. – 19, a w 2018 r. – 54. W tym samym okresie rozwiązano następującą liczbę umów o pracę: w 2015 r. – 3, w 2016 r. – 5, w 2017 r. – 18, w 2018 r. – 18.

Liczba wniosków¹² złożonych przez cudzoziemców wyniosła: 8.341 w 2014 r., 17.835 w 2015 r., 37.678 w 2016 r., 64.640 w 2017 r., 55.641 w 2018 r. (do 30 września). Liczba złożonych wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy wzrosła z 2.478 w 2014 r. do 16.402 według stanu na 30 września 2018 r.. Liczba

¹⁰ Liczba pracowników Wydziału według stanu na dzień 31 grudnia wynosiła: w 2014 r. – 119 (z tego 29 osób zajmujących się sprawami cudzoziemców), w 2015 r. – 130 (34), w 2016 r. – 158 (75), w 2017 r. – 165 (100), na 30 września 2018 r. – 194 (121).

¹¹ W latach 2016-2017 z pracownikami Urzędu zawarto odpowiednio: 26 i 17 umów cywilnoprawnych na wykonywanie prac związanych z obsługą techniczną Wydziału. Koszty poniesione z tytułu realizacji tych umów wyniosły odpowiednio: 120.000 zł i 123.015 zł

¹² Wnioski o:

- przedłużenie wizy Schengen lub krajowej;
- wydanie zezwolenia na pobyt czasowy;
- wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę;
- wydanie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji;
- wpis do ewidencji zaproszeń;
- wydanie zezwolenia na pobyt stały;
- wydanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE;
- wydanie i wymianę dokumentów cudzoziemcom;
- udzielenie zezwolenia na pracę;
- przedłużenie zezwolenia na pracę.

złożonych wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę wzrosła z 2.741 w 2014 r. do 21.436 według stanu na 30 września 2018 r.

Dla stanowisk pracy związanych z obsługą cudzoziemców sporządzono opisy, o których mowa w zarządzeniu nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej¹³. Zakresy obowiązków pracowników Wydziału były aktualne.

Na podstawie kwalifikacji 35 pracowników Wydziału, tj. 30% ogółu pracowników zajmujących się obsługą spraw cudzoziemców, stwierdzono, że spełniali oni wymogi wskazane dla zajmowanych stanowisk¹⁴.

Znajomość języków obcych wykazało 128 pracowników Wydziału, w tym 43 pracowników posiadało certyfikat potwierdzający znajomość języka. Językiem angielskim władało 107 pracowników, rosyjskim – 44, niemieckim – 36, a ukraińskim – 1 osoba. W latach 2014-2018 pracownicy Wydziału uczestniczyli w 35 szkoleniach, których tematyka związana była z obsługą cudzoziemców (m.in. z zakresu ustawy o cudzoziemcach, obsługi systemu POBYT, zatrudniania cudzoziemców).

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku liczby wniosków utrzymującej się na dotychczasowym poziomie i przy niezmienionych procedurach udzielania zezwoleń na pobyt konieczne będzie wsparcie etatowe. Zwiększenie zatrudnienia jest jednak uzależnione od przyznania dodatkowych środków na ten cel¹⁵.

(akta kontroli str. 711-748, 754-755, 805-822, 1098-1104, 1114-1444, 2014-2018, 2990-3005, 3009)

1.5 W Urzędzie nie prowadzono ewidencji księgowej wydatków z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne. Ze sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) wynikało m.in., że na realizację zadania: „Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców” wydatkowano w latach 2014-2018 (I półrocze) odpowiednio: 1.336.245,88 zł, 1.440.812,02 zł, 3.127.154,14 zł, 5.404.453,16 zł, i 3.226.935,99 zł.

(akta kontroli str. 8-9, 560-646)

1.6. W Urzędzie, od 2016 r., funkcjonowała infolinia dla klientów. Konsultanci udzielali informacji z zakresu spraw związanych z legalizacją pobytu i zatrudnienia, dotyczących m.in. odbioru dokumentów, zaproszeń oraz procedur postępowania. Infolinia prowadzona była w języku: polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. do realizacji zadań związanych z obsługą infolinii przydzielonych było sześciu pracowników Wydziału (w tym pięć osób na stanowiskach starszych telefonistów ds. obsługi infolinii). W ramach projektu „Kierunek: Wielkopolska. Sprawny Urząd bliżej migranta” zaplanowano zatrudnienie jeszcze dwóch osób.

(akta kontroli str. 2990-3005)

Na stronie internetowej Urzędu, w zakładce dotyczącej spraw cudzoziemców zamieszczono w czterech wersjach językowych informacje na temat załatwiania spraw dotyczących m.in. pobytu stałego, czasowego, Karty Polaka, zezwoleń na

¹³ M.P. z 2011 r. Nr 5 poz. 61 ze zm.

¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 807).

¹⁵ Na dzień 30 stycznia 2019 r. Urząd nie posiadał otrzymanych informacji o zwiększeniu środków na wynagrodzenia.

pracę, a także o miejscu i godzinach obsługi klientów, opłatach, funkcjonowaniu systemu kolejkowego oraz o ochronie danych osobowych. Ponadto na stronie znajdowały się odnośniki do internetowego systemu rezerwacji wizyt oraz do strony umożliwiającej sprawdzenie stanu sprawy, a także odnośnik do strony www.cudzoziemcy.gov.pl, na której zamieszczone były m.in. wzory wniosków, instrukcje i interaktywne formularze. W Urzędzie nie było możliwości przesyłania dokumentów drogą elektroniczną.

Na stronie internetowej w polskiej wersji językowej znajdował się odnośnik do strony umożliwiającej sprawdzenie stanu danej sprawy¹⁶. Strona ta funkcjonowała w trzech wersjach językowych: polskiej, angielskiej i ukraińskiej.

Dyrektor Wydziału podał, że w ramach działania pn. „Standaryzacja oferty informacyjnej dla obywateli państw trzecich oraz wdrożenie systemu identyfikacji wizualnej WSOiC” powołano zespół ekspercki, którego zadaniem było:

- opracowanie treści merytorycznych poszczególnych sekcji serwisu informacyjnego na stronie internetowej, dotyczących wszystkich obowiązujących typów zezwoleń;
- przygotowanie uniwersalnego słownika pojęć oraz zestawu pytań pomocniczych (tzw. FAQ), które mają zostać zamieszczone na stronie internetowej;
- stworzenie przyjaznego dla klienta instruktażu wspomagającego użytkownika podczas wypełniania formularzy wniosków;
- opracowanie kompleksowej procedury udzielania informacji dla pracowników infolinii, punktów informacyjnych oraz biur obsługi.

Realizacja ww. działań ma zostać zakończona do lutego 2020 r.

Ponadto jednym z zaplanowanych działań było doradztwo integracyjne, prowadzone w ramach punktu obsługi cudzoziemca w Poznaniu. Urząd planuje zatrudnienie czterech osób, świadczących usługi doradcze.

(akta kontroli str. 772-804, 1456-1467)

1.7. W zakresie spraw dotyczących cudzoziemców Urząd współpracował ze Strażą Graniczną, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz z Policją (m.in. udostępnianie akt na wniosek organu, udostępnianie danych na temat przekroczeń granicy, zlecanie przeprowadzania kontroli legalności pobytu, przesłuchania stron/świadków); z konsulatami RP (m.in. weryfikacja aktów stanu cywilnego, weryfikacja wniosków wizowych i zezwoleń na pracę); z innymi urzędami wojewódzkimi, z zakładami karnymi, Państwową Inspekcją Pracy oraz urzędami pracy. Podstawą współpracy z Nadodrzańskim Oddziałem Straży Granicznej było porozumienie zawarte 16 listopada 2017 r., które dotyczyło nieodpłatnego wykorzystania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej pomieszczenia Urzędu w celu weryfikacji dokumentów przedkładanych przez cudzoziemców oraz realizowania czynności wobec cudzoziemców zatrzymanych bezpośrednio w Urzędzie.

Ponadto Urząd uczestniczył w „Orientation Days”, podczas których wygłaszane były prezentacje dotyczące procedury uzyskiwania zezwolenia na pobyt. Przedstawiciel Wydziału brał również udział w spotkaniach zespołu realizującego projekty „Akademicki i naukowy Poznań” oraz „Study in Poznań”, prowadzone przez Urząd Miasta Poznania.

W latach 2014-2018 Wojewoda Wielkopolski obejmował swoim patronatem przedsięwzięcia i wydarzenia związane z cudzoziemcami, m.in.: XIX Polsko-Białoruskie Forum Gospodarcze „Dobrosąsiedztwo 2015”, konferencję: „Procesy

¹⁶ <https://www.poznan.uw.gov.pl/cudzoziemcy-stan/>.

migracyjne a zmiany kulturowe”, Forum Gospodarcze Polska-Ukraina, konferencję „Problemy i wyzwania związane z migracjami zarobkowymi w Wielkopolsce”.

(akta kontroli str. 772-804)

1.8 W latach 2014-2018 Urząd realizował dwa projekty, finansowane ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI):

- „Kierunek: Wielkopolska. Sprawny Urząd bliżej migranta”¹⁷. Celem projektu była poprawa jakości usług na rzecz obywateli państw trzecich poprzez pakiet działań ukierunkowanych na wzmocnienie potencjału zasobów ludzkich, rzeczowych i informacyjnych. W ramach projektu zaplanowano m.in. stworzenie 11 stanowisk do obsługi infolinii, reorganizację stref obsługi w delegaturach Urzędu, czytelne oznakowanie siedziby Wydziału oraz delegatur, usprawnienie mechanizmów informowania o stanie spraw, wyposażenie sal obsługi w tzw. infokioski, ujednolicenie systemu internetowej rezerwacji wizyt w siedzibie Wydziału oraz w delegaturach;

- „Wielkopolska Wspólna Sprawa”¹⁸. Celem projektu było kompleksowe podwyższenie standardu usług integracyjnych dla obywateli państw trzecich w województwie wielkopolskim.

(akta kontroli str. 1468-1539)

1.9. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły ogółem 84 skargi, dwa wnioski i pięć sygnałów obywatelskich w sprawach dotyczących cudzoziemców, w tym w 2015 r. – 1 skarga, w 2016 r. – 6 skarg i 1 jeden sygnał obywatelski, w 2017 r. – 40 skarg, 2 wnioski, w 2018 r.¹⁹ – 37 skarg, 4 sygnały obywatelskie. We wszystkich tych sprawach udzielono skarżącym/wnioskodawcom pisemnych odpowiedzi. Za zasadne uznane zostały 32 skargi, za częściowo zasadne – 31 skarg, a 21 skarg uznanych zostało za bezzasadne. Skargi uznane za zasadne dotyczyły w szczególności nieterminowego załatwiania spraw oraz nieinformowania o przyczynie zwłoki w przypadku zezwoleń na pobyt czasowy i zezwoleń na pracę oraz organizacji pracy Oddziału Obsługi Klienta.

W latach 2017-2018 (do listopada 2018 r.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wydał trzy wyroki w sprawie beczynności (lub przewlekłości postępowania) Wojewody Wielkopolskiego w przedmiocie załatwiania wniosków cudzoziemców o legalizację pobytu i pracę. W dwóch sprawach stwierdzono beczynność organu lub przewlekłość postępowania, a kwota zasądzanego zwrotu kosztów postępowania od Wojewody Wielkopolskiego wyniosła 680 zł.

(akta kontroli str. 749-752, 853-860)

1.10. Zdaniem Dyrektora Wydziału kluczowym ograniczeniem w przygotowaniu i realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców były niedobory kadrowe, w tym brak systematycznego i adekwatnego do dynamiki przyrostu liczby spraw zwiększania obsady odpowiedzialnej za ten obszar. Począwszy od 2015 r. corocznie kierowano do Ministra Finansów wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na sfinansowanie dodatkowych etatów do obsługi spraw cudzoziemców. W I połowie 2016 r. Wojewoda Wielkopolski wnioskował o przyznanie środków z rezerwy celowej na 15 etatów do obsługi spraw związanych z legalizacją pobytu i zatrudnienia. Wniosek ten nie został rozpatrzony

¹⁷ Okres realizacji: od 19 lutego 2018 r. do 18 lutego 2020 r., budżet całkowity: 10.079.341,87 zł, w tym wkład FAMI 7.559.506,40 zł.

¹⁸ Okres realizacji: od 15 czerwca 2018 r. do 14 czerwca 2021 r., budżet całkowity 3.345.600,80 zł, w tym wkład FAMI 2.509.200,60 zł.

¹⁹ Do 16 listopada 2018 r.

pozytywnie. W styczniu 2017 r. Wojewoda Wielkopolski złożył wniosek o 22 dodatkowe etaty. Wniosek ten pozostał bez rozpatrzenia. W lipcu 2017 r. do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zgłoszono kolejne zapotrzebowanie na 35 etatów do spraw dotyczących legalizacji pobytu i zatrudnienia. W październiku 2017 r. zapadła decyzja o zatrudnieniu dodatkowych osób (30 etatów). W ramach przyznanego limitu zatrudniono pracowników w siedzibie Wydziału w Poznaniu oraz w delegaturach. Dyrektor wskazał również na problem, jakim był niski poziom wynagrodzeń. Nieadekwatna do skali zadań i odpowiedzialności płaca utrudnia zahamowanie odpływu wykwalifikowanych pracowników, co skutkuje rotacją kadr oraz jest istotną barierą w pozyskiwaniu pracowników na rynku pracy. Przyczyniło się to do trudności z prowadzeniem rekrutacji oraz koniecznością wielokrotnego ponawiania naborów oraz obniżeniem wymagań względem kandydatów. Na 18 etatów obsadzonych w Poznaniu, 5 osób zrezygnowało już z pracy. W opinii Dyrektora na sprawność i skuteczność działania, przy dużej skali spraw, negatywnie wpływa niski poziom informatyzacji procesów, spowodowany zbyt powolnym rozwojem centralnie administrowanych narzędzi informatycznych, wspomagających realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców. Jako przykład wskazał brak wdrożonych mechanizmów w systemie informatycznym POBYT do realizacji procesu opiniowania wniosków przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną i Policję.

(akta kontroli str. 772-804)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu oraz organizacja pracy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców umożliwiły realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców. Urząd, w okresie objętym kontrolą prowadził prace budowlane mające na celu dostosowanie warunków lokalowych do aktualnych potrzeb związanych z obsługą cudzoziemców. W latach 2014-2018 wprowadzono usprawnienia mające na celu przystosowanie obiektu do obsługi większej liczby klientów. Wdrożono również rozwiązania techniczne zwiększające sprawność obsługi, tj. system rezerwacji wizyt oraz system kolejkowy. Urząd korzystał również ze środków zewnętrznych, pozyskanych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji w celu zapewnienia adekwatnego poziomu obsługi spraw cudzoziemców. Pracownicy Wydziału posiadali wymagane kwalifikacje oraz systematycznie uczestniczyli w kursach i szkoleniach związanych z tymi zadaniami. W związku z dużym wzrostem w latach 2014-2018 liczby składanych wniosków, w szczególności o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy oraz zezwoleń na pracę, w Urzędzie podejmowane były działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia, które zapewniłoby sprawną i terminową realizację zadań w tym zakresie, jednak nie były one w pełni skuteczne. Do komunikowania się z cudzoziemcami wykorzystywane były w Urzędzie odpowiednie środki informacyjne. Pracownicy Wydziału podejmowali współpracę z innymi organami i instytucjami w zakresie dotyczącym cudzoziemców.

2. Wpływ obowiązujących przepisów prawa oraz procedur wewnętrznych na obsługę cudzoziemców, oraz na poziom zadowolenia cudzoziemców z tej obsługi

Opis stanu faktycznego

2.1. Dyrektor Wydziału podał, że kierunki działania Urzędu w zakresie obsługi cudzoziemców wyznaczone były przede wszystkim w ramach systemu kontroli zarządczej. Skalę potrzeb oraz znaczenie celów i zadań dotyczących obsługi cudzoziemców nasilił falowy wzrost liczby spraw w 2015 r. W latach 2014-2015 sprawom cudzoziemców nie dedykowano odrębnych dokumentów planistycznych.

Cele do realizacji na lata 2016²⁰-2017²¹ wskazane w planach działalności Urzędu obejmowały m.in. poprawę dostępności jakości usług dla cudzoziemców. W 2018 r.²² Urząd planował podniesienie standardów bezpośredniej obsługi klienta, w ramach realizacji projektu „Kierunek wielkopolska. Sprawny urząd bliżej migranta”, finansowanego z Funduszu Azylu Migracji i Integracji.

Wskazane wyżej cele działalności planowano realizować m.in. poprzez:

- zabezpieczenie zaplecza kadrowego i organizacyjnego dla nowych stanowisk pracy do obsługi cudzoziemców w delegaturach Urzędu,
- przygotowanie materiałów informacyjnych z zakresu obsługi cudzoziemców oraz przebudowę strony internetowej o prawach cudzoziemców w języku polskim oraz w językach obcych,
- wprowadzenie możliwości informowania klientów o statusie sprawy z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej,
- uruchomienie modułu informacyjnego dla cudzoziemców na stronie internetowej Urzędu w języku angielskim i ukraińskim,
- modernizację sali obsługi znajdującej się na parterze, w budynku przy Placu Wolności w Poznaniu,
- zakup wyposażenia i sprzętu informatycznego,
- standaryzację warunków obsługi bezpośredniej w delegaturach Urzędu,
- rozbudowę systemu kolejkowego w Poznaniu.

Dyrektor Wydziału wskazał, że w toku planowania celów i zadań w sprawach cudzoziemców Urząd uwzględniał również wyniki analizy ryzyka. Przedstawiając zidentyfikowane problemy dotyczące usług świadczonych na rzecz obywateli państw trzecich w uzasadnieniu wniosku²³ o przyznanie dofinansowania w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji Urząd oprócz niewystarczających zasobów kadrowych identyfikował, jako istotne bariery w podnoszeniu jakości usług m.in.: stan użytkowanej infrastruktury, niedostosowanie warunków technicznych do rosnącego stopnia informatyzacji, znaczące braki w wyposażeniu w sprawny, szybki sprzęt informatyczny, niedostosowaną do rosnących potrzeb funkcjonalność powierzchni obsługowych i biurowych, zbyt niski stopień informatyzacji oraz wykorzystania nowoczesnych technologii i brak integracji systemów informatycznych, niski stopień standaryzacji merytorycznej jakości usług oraz niezaspokojone potrzeby związane z podnoszeniem kompetencji pracowników merytorycznych.

W związku z realizacją przyjętych celów w 2016 r. rozpoczęto stopniowe wprowadzanie rozwiązań informatycznych oraz przesunięcia kadrowe, uruchomiono

²⁰ Plan działalności WUW na 2016 r. zatwierdzony przez Wojewodę w dniu 29 marca 2016 r.

²¹ Plan działalności WUW na 2017 r. zatwierdzony przez Wojewodę w dniu 2 stycznia 2017 r.

²² Plan działalności WUW na 2016 r. zatwierdzony przez Wojewodę w dniu 29 stycznia 2018 r.

²³ Formularz wniosku o przyznanie dofinansowania dla projektu „Kierunek: Wielkopolska. Sprawny Urząd bliżej migranta” podpisany przez Dyrektora Generalnego WUW w dniu 10 lipca 2018 r.

stanowiska ds. obsługi spraw cudzoziemców w delegaturach Urzędu (Kalisz, Konin, Leszno, Piła). Od listopada 2016 r. w delegaturach przyjmowane były wszystkie rodzaje wniosków w sprawach obywateli państw trzecich. W lutym 2017 r. Oddział Paszportów został przeniesiony do nowej lokalizacji, aby m.in. zwiększyć dostępność dla obsługi cudzoziemców powierzchnię usługową. Jak wynika z dokumentacji dotyczącej zakupów, w tym remontowych i inwestycyjnych: w 2016 r. Urząd zakupił urzędomat – wielofunkcyjne urządzenie zapewniające zautomatyzowanie przyjmowania dokumentów w sprawach dotyczących cudzoziemców; zakupiono i wdrożono systemy kolejkowe w delegaturach WUW oraz usługę zapewniającą poprawność działania i pełną funkcjonalność wykorzystywanego w WUW systemu kolejkowego, zakupiono komputery, czytniki kart inteligentnych, czytniki odcisków palców oraz skanery komputerowe, opracowano dokumentację projektowo-kosztorysową na remont budynku, w którym znajdowały się sale obsługi cudzoziemców oraz biura Wydziału. W 2017 r. realizowano prace budowlane, w tym m.in. w zakresie systemu kontroli dostępu, okablowania strukturalnego, zlecono opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej kolejnych prac remontowych. W 2018 r. zakupiono słuchawki nagłowne dla pracowników obsługujących infolinię, wdrożono nowy system kolejkowy dedykowany obsłudze cudzoziemców, zrealizowano dostawę sprzętu komputerowego, czytników linii papilarnych kontynuowano prace remontowe w budynku przy pl. Wolności 17.

(akta kontroli str.772-804, 1468-1503, 1540-1583, 1666-1754, 1768-1804, 2438-2851)

2.2. Udział Wojewody w zmianach ustawy o cudzoziemcach i aktach wykonawczych.

W 2015 r. Wojewoda Wielkopolski wniósł sześć uwag do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniającego rozporządzenie w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, które dotyczyły modyfikacji formularza wniosku. Trzy z tych uwag zostały uwzględnione. Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że projektowane zmiany mogą skutkować znaczącym zwiększeniem obciążeń w obszarze wydawania zezwoleń na pobyt czasowy, a także zezwoleń na pracę.

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw dotyczyły:

- propozycji ponownego wzywania do pobrania odcisków linii papilarnych, gdy nie zostały one pobrane z winy urzędu. Wojewoda Wielkopolski sygnalizował, że proponowane zmiany narażają klienta na dodatkowe koszty. Jednocześnie, w ocenie Wojewody Wielkopolskiego zwolnienie z tego wymogu osób ubiegających się o pobyt stały na podstawie polskiego pochodzenia i Karty Polaka – to zapisy dyskryminujące – uwagi te zostały uwzględnione w procesie legislacyjnym,
- art. 1 pkt 28) projektu: w art. 117: a) w pkt 1: -- w lit. g) został ustanowiony wyłączenie w celu ułatwienia cudzoziemcom wjazdu i pobytu na terytorium RP – Wojewoda Wielkopolski wskazał na trudność udowodnienia, że podmiot zatrudniający cudzoziemca powstał wyłącznie w celu ułatwienia cudzoziemcom wjazdu na terytorium RP, gdyż Urząd nie dysponuje narzędziami do prowadzenia tego typu ustaleń. Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że przepisy Kodeksu karnego²⁴ (art. 264a) określają sankcje dla osób, które w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, umożliwiają lub ułatwiają innej osobie pobyt na terytorium RP. Wobec powyższego skazanie prawomocnym wyrokiem osoby reprezentującej podmiot powierzający pracę za przestępstwo określone w ww. przepisie powinno

²⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1600, ze zm.).

skutkować odmową udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP. Uwagi zostały uwzględnione w procesie legislacyjnym.

W 2016 r. Wojewoda Wielkopolski wniósł dwie uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. W procesie legislacyjnym uwzględniona została propozycja zmiany w ustawie o cudzoziemcach w rozdziale 10a, polegająca na uwarunkowaniu udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową także od posiadania zapewnionego zakwaterowania oraz ubezpieczenia zdrowotnego.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski podkreślił, że projektowane zmiany mogą skutkować znaczącym zwiększeniem obciążeń w obszarze wydawania zezwoleń na pobyt czasowy, a także zezwoleń na pracę. Wskazał również, że w sytuacji rosnącego zapotrzebowania na pracę cudzoziemców, 20 dodatkowych etatów dla urzędów wojewódzkich, o których mowa w ocenie skutków regulacji, może okazać się niewystarczające dla zapewnienia sprawności wdrażania projektowanych zmian.

W 2017 r. Wojewoda Wielkopolski wnosił uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy. Uwagi dotyczyły:

- umieszczenia w treści załącznika nr 1 do rozporządzenia treści pozwalających na weryfikację czy wykonywanie pracy w ramach deklarowanego celu pobytu cudzoziemca polega na wykonywaniu pracy sezonowej,

- dodanie w załączniku nr 2 do rozporządzenia miejsca na podanie informacji dotyczących wniosku cudzoziemca, którego dotyczy załącznik oraz dodanie pól poszerzających informacje o podmiocie powierzającym wykonywanie pracy cudzoziemcowi oraz doprecyzowanie zapisów dotyczących cudzoziemców zatrudnianych przez agencję pracy tymczasowej. Wojewoda Wielkopolski wskazał, że udzielanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę wyłącznie na podstawie załącznika nr 1 do rozporządzenia, może prowadzić do wydawania błędnych rozstrzygnięć. Uwagi nie zostały uwzględnione.

W 2018 r. Wojewoda Wielkopolski skierował do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców postulaty legislacyjne dotyczące rozważenia zasadności zmian w obowiązującej ustawie o cudzoziemcach.

(akta kontroli str.772-804, 2141-2183)

2.3. Zasady obsługi klienta (cudzoziemców).

W Urzędzie obowiązywały procedury przestrzegania etyki zawodowej oraz zapobiegania zjawiskom o charakterze korupcyjnym²⁵. Dyrektor Wydziału podał, że przestrzeganie zasad obsługi klienta weryfikowane jest w toku bieżącego nadzoru nad realizacją zadań, na wszystkich szczeblach zarządzania. Do bieżącej kontroli służą akta spraw oraz zapisy w aplikacji „Cudzoziemcy” oraz w innych systemach wspomagających zarządzanie sprawami (SI POBYT, aplikacja ZC), umożliwiające śledzenie przebiegu postępowania w danej sprawie. Organizację pracy i przestrzeganie zasad na stanowiskach obsługi koordynuje wyznaczony pracownik oraz kierownik Oddziału Obsługi Klienta. Osoby te analizują także wnioski i dokumenty przyjęte przez pracowników obsługi klienta przede wszystkim w zakresie przyjęcia dokumentów zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str.772-804, 1755-1767)

2.4. Polityka zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w WUW.

²⁵ Zarządzenie Dyrektora Generalnego WUW nr 31/18 z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie procedury przestrzegania etyki zawodowej oraz zapobiegania zjawiskom o charakterze korupcyjnym w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała „Procedura naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu²⁶” oraz zarządzenie Dyrektora Generalnego WUW w sprawie wprowadzenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu na lata 2013-2017²⁷.

(akta kontroli str.3012-3014,)

2.5. Polityka informacyjna w WUW.

Polityka informacyjna WUW w zakresie obsługi cudzoziemców opierała się na trzech kierunkach działania:

- zapewnienie dostępu do informacji o procedurach legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców oraz zasad obsługi w WUW – w tym celu wykorzystywane są dostępne kanały komunikacji, tj. punkty informacyjne, infolinia, poczta elektroniczna, strona internetowa, komunikaty i ogłoszenia zamieszczane na sali obsługi w Poznaniu i w delegaturach. Serwis internetowy w sprawach cudzoziemców prowadzony był na dedykowanej podstronie: www.poznan.uw.gov.pl W Urzędzie funkcjonowała infolinia oraz punkt informacyjny;
- zapewnienie dostępu uprawnionym osobom do informacji o stanie indywidualnych spraw – realizowane jest przede wszystkim poprzez: oficjalną korespondencję w sprawach kierowaną do wnioskodawców oraz pełnomocników w trybie obowiązujących przepisów. Ze względu na dużą liczbę spraw przyjęto rozwiązanie, że zapoznanie z aktami jest możliwe po wcześniejszym umówieniu drogą e-mail;
- współpraca z instytucjami i organizacjami zaangażowanymi w procesy migracyjne.

(akta kontroli str.772-804, 3015)

2.6. Szkolenia WUW w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami.

W 2014 r. Urząd współuczestniczył w organizacji i brał udział w charakterze eksperta w szkoleniach dla punktu doradczo-informacyjnego dla cudzoziemców Migrant Info Point (MIP) przy Centrum Badań Migracyjnych przy Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu (w szkoleniu uczestniczyło około 20 osób). W 2017 r. Urząd organizował lub współorganizował:

- konferencję dla pracodawców województwa wielkopolskiego „Legalizacja pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w praktyce”, w której uczestniczyło około 150 osób,
- konferencję „Problemy i wyzwania związane z migracjami zarobkowymi w Wielkopolsce” tematyka obejmowała sytuację szkolną dzieci cudzoziemskich w wielkopolskich placówkach oświatowych oraz zatrudnienie na terenie Wielkopolski obywateli państw nie będących członkami UE - legalizacja pobytu i zatrudniania cudzoziemców na terenie RP trendy i wyzwania (w szkoleniu uczestniczyło ok. 150 osób).

W 2018 r. Pełnomocnik Wojewody Wielkopolskiego ds. mniejszości narodowych i etnicznych oraz Wielkopolskie Kuratorium Oświaty zorganizowało konferencję „Uczniowie cudzoziemscy w polskiej szkole” dotyczącą integracji dzieci obcokrajowców w polskiej szkole (w szkoleniu uczestniczyło około 150 osób).

W okresie objętym kontrolą Urząd nie realizował szkoleń dla cudzoziemców.

(akta kontroli str.3006-3008,)

2.7. Poziom zadowolenia cudzoziemców z obsługi świadczonej w WUW.

W wyniku przeprowadzonego badania ankietowego dotyczącego zadowolenia cudzoziemców z poziomu obsługi świadczonej przez WUW. Łącznie 82

²⁶ Zarządzenie nr 43/14 z dnia 28 listopada 2014 r.

²⁷ Zarządzenie Nr 25/13 Dyrektora Generalnego WUW z dnia 17 maja 2013 r.

cudzoziemców zwróciło ankiety. Z tego, 71 ankietowanych (86,6%) klientów było zadowolonych lub raczej zadowolonych z poziomu obsługi przez Urząd, niezadowolonych było ośmiu klientów (9,8%). W odpowiedzi na pytanie czy informacje udzielone przez pracownika były zrozumiałe i wyczerpujące oraz czy urzędnik obsługujący ankietowaną osobę był życzliwy 81 klientów (98,8%) odpowiedziało: „tak”, lub „raczej tak”. 80 ankietowanych (97,6) stwierdziło, że obsługujący urzędnik był merytorycznie przygotowany do załatwienia sprawy, jeden cudzoziemiec (1,2%) stwierdził, że „raczej nie”. Odnośnie pytania czy czas oczekiwania na załatwienie sprawy był zadowalający 65 cudzoziemców (80,2%) udzieliło odpowiedzi „tak” lub „raczej tak” a 13 ankietowanych (16%) nie było lub raczej nie było zadowolonych z czasu oczekiwania. 79 (97,5%) ankietowanych stwierdziło, że warunki lokalowe w jakich były obsługiwane były odpowiednie lub raczej odpowiednie dwoje ankietowanych (2,4%) uznało je za nieodpowiednie lub raczej nieodpowiednie. W odpowiedzi na pytanie czy bez problemu cudzoziemiec trafił do wyznaczonego miejsca obsługi lub urzędnika załatwiającego sprawę 72 ankietowanych (88,9%) stwierdziło, że „tak” lub „raczej tak”, sześciu (7,4%) udzieliło odpowiedzi negatywnej. 75 cudzoziemców (92,5%) pozytywnie oceniło materiały informacyjne dostępne w Urzędzie, uznając je za czytelne i pomocne, trzech ankietowanych (3,7%) stwierdziło, że materiały nie były lub raczej nie były czytelne i pomocne, trzech (3,7%) nie miało zdania. 67 ankietowanych (88,2%) podczas załatwiania sprawy w Urzędzie nie napotkało na żadne trudności, jeden cudzoziemiec (1,3%) stwierdził, że został skierowany do niewłaściwej osoby, trzy osoby (3,9%) stwierdziły, iż nie uzyskały żadnych informacji również trzy osoby zadeklarowały otrzymanie błędnych lub niepełnych informacji, dwie osoby (2,6%) zostały poproszone o kontakt w innym terminie. Na pytanie jakie rozwiązania mogłyby się przyczynić do usprawnienia pracy Urzędu i poprawy jakości świadczonych usług ankietowani zaproponowali następujące rozwiązania: zatrudnienie większej liczby pracowników do obsługi (dziewięciu ankietowanych), zwiększenie efektywności systemu kolejkowego (czterech ankietowanych), umożliwienie dokonywania wpłat opłat za rozpatrzenie wniosku w Urzędzie (trzech ankietowanych).

(akta kontroli str.1805-2050, 2421-2424)

2.8. Wyniki kontroli i audytów w WUW w zakresie obsługi cudzoziemców.

W wyniku zrealizowanych przez Zespół Audytu Wewnętrznego WUW w 2014 r. czynności doradczych w zakresie oceny procesu udzielania cudzoziemcom zezwolenia na: osiedlenie i pobyty długoterminowe oraz pobyty czasowe na terytorium RP w powiązaniu z mechanizmami kontroli standardów w odniesieniu do założeń procedury zarządczej WUW ustalono, m.in.:

- brak chronologii w gromadzeniu dokumentów w aktach spraw powodujący trudności w ocenie poprawności i terminowości realizacji spraw,
- prowadzenie akt postępowań w sposób nieudokumentowany i zawierający szereg uchybień formalnych.

W lipcu 2018 r. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców przeprowadził w Urzędzie kontrolę w zakresie oceny prawidłowości prowadzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowań o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Przedmiotem kontroli były postępowania oraz decyzje wydawane w sprawach udzielenia cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, na podstawie wniosków, które wpłynęły do Wojewody w okresie od 1 lipca 2017 r. do 30 września 2017 r. W wystąpieniu pokontrolnym m.in. stwierdzono, że: „od 2014 r. utrzymuje się stała tendencja wzrostu ogólnej liczby wniosków, przy jednoczesnym niewystarczającym do ich obsługi stanie kadrowym. Tak znaczny wpływ spraw

załatwianych przez WSOiC nie miał precedensu w dotychczasowej jego praktyce.”
Zalecenie sformułowane w tym wystąpieniu dotyczyły:

- konieczności przestrzegania przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz Kpa dotyczących terminów załatwiania spraw – w razie konieczności rozważyć dodatkowe szkolenia w tym zakresie,
- przestrzegania przepisów Kpa zwłaszcza dotyczących warunków formalnych i materialnych przy uwzględnianiu odwołania (art. 132) oraz inicjatywie wznawiania postępowania (art. 145),
- przestrzegania obowiązku powiadamiania wszystkich stron o wszczęciu postępowania administracyjnego,
- obowiązku pisemnego informowania wnioskodawcy w języku dla niego zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Fakt wręczenia pouczenia z art. 7 ustawy o cudzoziemcach powinien zostać udokumentowany w aktach postępowania,
- dokonywania podwójnych sprawdzeń danych osobowych wnioskodawców w Wykazie Osób Niepożądanych i w SIS, tj. po dacie wniesienia wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego oraz przed wydaniem decyzji w sprawie,
- dokonywania kompletnych adnotacji urzędowych na wnioskach pobytowych składanych przez cudzoziemców,
- zakładania i prowadzenia metryki postępowania administracyjnego, stosownie do art. 66 Kpa,
- podejmowania i kontynuowania działania w celu zabezpieczenia składu osobowego adekwatnego do ilości zadań wykonywanych przez Wydział.

W odpowiedzi na zalecenia Wojewoda Wielkopolski wskazał m.in., że:

- w 2019 r. kontynuowane będą szkolenia dedykowane pracownikom Wydziału o tematyce poświęconej postępowaniom administracyjnym, realizowane w ramach projektu „Kierunek: Wielkopolska. Przyjazny urząd bliżej migranta”. Ponadto w 2019 r. planowane jest doskonalenie i rozszerzenie funkcjonalności aplikacji „Cudzoziemcy” wspomagających monitorowanie terminów załatwienia spraw, w tym kalendarza i powiadomień o upływających terminach,
- omówiono wyniki kontroli z kierownikami oddziałów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców, zwracając uwagę na ograniczone kompetencje organu pierwszej instancji wynikające z art. 132 Kpa oraz nadzwyczajny charakter procedury wznowienia postępowania,
- działania planowane na I kwartał 2019 r. ukierunkowane będą m.in. na usprawnienie poszczególnych etapów prowadzonych postępowań, w tym zapewnienie realizacji obowiązku powiadamiania o wszczęciu postępowania w odniesieniu do wszystkich postępowań w sprawie legalizacji pobytu. W szczególności dotyczy to wniosków składanych w inny sposób niż osobiście. Stabilne wzmocnienie kadrowe zespołu do spraw oceny formalnej wniosków, zmiany w strukturze organizacyjnej Wydziału oraz testowane szablony pism w aplikacji „Cudzoziemcy” będą służyły zapewnieniu wysyłki powiadomień o wszczęciu postępowania niezwłocznie po stwierdzeniu, że wniosek jest poprawny pod względem formalnym,
- kierownicy oraz pracownicy oddziałów realizujących zadania w zakresie obsługi spraw cudzoziemców w Poznaniu i w delegaturach zostali zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania zasad wynikających z art. 7 ust. 1 ustawy

o cudzoziemcach. Szczególny nacisk położono na realizację obowiązku na stanowiskach do spraw obsługi klienta. Zwrócono również uwagę na konieczność pobierania potwierdzenia odbioru pouczenia w języku zrozumiałym dla cudzoziemca oraz włączania go do akt postępowania,

- w obecnych warunkach funkcjonowania wprowadzenie dodatkowych mechanizmów sprawdzających w odniesieniu do wszystkich wpływających wniosków (około 2.500 miesięcznie) wpłynęłoby negatywnie na czas trwania wszystkich postępowań. Wojewoda Wielkopolski podzielił pogląd, iż sprawdzenia na wczesnym etapie postępowania stanowią dobrą praktykę kolejności podejmowania działań, lecz w sytuacji posiadania zasobów adekwatnych do realizowanych celów i zadań. Ze względu na ograniczone zasoby, w najbliższym czasie działania Wydziału będą koncentrowały się w pierwszej kolejności na zapewnieniu dokonywania sprawdzeń tuż przed wydaniem decyzji, tj. realizacji zadań zgodnie z przepisami prawa. W dalszej kolejności, gdy będą zapewnione odpowiednie zasoby kadrowe, na dokonywaniu sprawdzeń także na możliwie wczesnym etapie postępowania,

- w celu ujednolicenia praktyki, przypomniano pracownikom o konieczności nanoszenia numeru systemowego wniosku oraz numeru systemowego osoby w formularzu. W związku z planowanymi zmianami organizacyjnymi w Wydziale rozważana jest modyfikacja sposobu dokumentowania potwierdzania odbioru kart pobytu na rzecz odnotowywania tego faktu we wniosku cudzoziemca. W zakresie danych dotyczących osoby prowadzącej sprawę oraz decyzji, w obecnych warunkach organizacyjnych, w sytuacji wprowadzania tych informacji do systemów SI POBYT, aplikacji „Cudzoziemcy”, ich nanoszenie dodatkowo we wniosku wygenerowałoby dodatkowe czynności techniczne, które nie wniosłyby wartości dodanej do prowadzonych postępowań,

- w III kwartale 2018 r. zaprojektowano i wdrożono funkcjonalność generowania metryki sprawy w formie elektronicznej w aplikacji „Cudzoziemcy”. Zobowiązano pracowników do dołączania jej wydruku do akt sprawy po wykonaniu ostatniej czynności w postępowaniu lub w razie zaistnienia takiej potrzeby,

- WUW będzie kontynuował starania o zabezpieczenie składu osobowego adekwatnego do ilości zadań wykonywanych przez Wydział. Przewiduje się m.in. skierowanie kolejnego wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej na dodatkowe etaty w związku ze stale rosnącą liczbą wniosków o legalizację pobytu.

Celem przeprowadzonych w Wydziale audytów wewnętrznych było, m.in.:

- w 2014 r. - ocena skuteczności przebiegu procesu naboru pracowników, jako procesu szczególnie wrażliwego, - audytorzy pozytywnie ocenili audytowany obszar;

- w 2015 r. - podniesienie świadomości audytowanych w zakresie zachodzących zależności pomiędzy systemem kontroli zarządczej, a zintegrowanym systemem zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem systemu przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym, ocena skuteczności procesu wydawania zaświadczeń, poświadczeń i formularzy. W podsumowaniu audytorzy stwierdzili, iż dostarczono im dowodów na funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Wydziale;

- w 2016 r. - ocena zakresu wdrożenia rekomendacji KPRM w zakresie komunikacji pisemnej oraz rozpatrywania sygnałów obywatelskich, optymalizacja procesu prowadzenia rejestrów, wykazów, ewidencji, zbiorów i baz danych. W raporcie z auditu stwierdzono m.in., iż w celu zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań Wydziału niezbędne jest podjęcie dalszych działań służących wzmocnieniu zasobów kadrowych, konieczna jest optymalizacja funkcjonowania infolinii; wskazane byłoby

podjęcie dodatkowych działań eliminujących niezadowolenie klientów związane z ograniczeniem dostępności wizyt w urzędzie, konieczne jest powiększenie bazy lokalowej Wydziału, doposażenie siedziby w meble, komputery i inny sprzęt informatyczny;

- w 2017 r. - znalezienie dowodów na funkcjonowanie w WUW zintegrowanego systemu zarządzania oraz systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. W trakcie audytu potwierdzono istnienie znacznych zaległości w zakresie terminowej realizacji spraw oraz nieadekwatność obsady kadrowej do ilości realizowanych spraw. W raporcie stwierdzono m.in., iż organ weryfikujący wnioski o pozwolenie na pracę i legalizację pobytu cudzoziemca pozostaje w zwłoce, co skutkować może konsekwencjami wynikającymi z trybu art. 38 kpa; brak niezbędnych zasobów służących realizacji procesów/zadań, w szczególności dotyczy to zasobów kadrowych oraz infrastruktury, konieczne jest usprawnienie funkcjonowania infolinii z wykorzystaniem kanałów teleinformatycznych, celowe wydaje się rozważenie możliwości uruchomienia na potrzeby Wydziału stałego, odrębnego punktu nadawania korespondencji;

- w 2018 r. - sprawdzenie przestrzegania procedury dot. udostępniania informacji publicznej na wniosek. W raporcie stwierdzono m.in. że oddziały zajmujące się weryfikacją wniosków o pozwolenie na pracę oraz legalizację pobytu odnotowują stałą zwłokę w terminowości załatwianych spraw, brak jest niezbędnych zasobów kadrowych służących realizacji procesów/zadań. Konieczne jest usprawnienie funkcjonowania infolinii; konieczne jest zwiększenie liczby pomieszczeń przeznaczonych na podręczne archiwum Wydziału.

(akta kontroli str.2051-2140)

2.9. Zidentyfikowane trudności oraz ograniczenia w obszarze związanym z obsługą cudzoziemców.

Dyrektor Wydziału poinformował, że kluczowym ograniczeniem identyfikowanym w związku ze stale zwiększającym się od 2014 r. napływem wniosków w sprawach legalizacji pobytu lub zatrudnienia cudzoziemców są niedobory kadrowe. Jednocześnie, w toku prowadzenia spraw cudzoziemców Urząd zidentyfikował m.in. następujące trudności:

- brak automatyzacji procesów (dotyczy to np. opiniowania wniosków przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną i Policję),
- brak rozwiązań prawnych adekwatnych do postępowań z zakresu legalizacji pobytu i zatrudniania cudzoziemców (np. wyłączenia w zakresie stosowania Kpa w zakresie doręczeń, terminów i wprowadzenie stosownych rozwiązań w ustawie o cudzoziemcach),
- brak kompleksowych rozwiązań prawnych np. wprowadzenie rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 czerwca 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, wykazu zawodów, w przypadku których wojewoda wydaje zezwolenia na pracę bez konieczności uzyskania właściwej informacji od starosty oraz brak wynikających z wprowadzonych ułatwień zmian w ustawie o cudzoziemcach w zakresie powiązania cudzoziemca z pracodawcą w przypadku podjęcia zatrudnienia w jednym z zawodów objętych wykazem,
- błędy legislacyjne zmuszające do niepotrzebnej interpretacji przepisów i niejedności orzecznictwa, np. praca sezonowa czy działalność outsourcingowa,

- niedostateczny stopień informatyzacji procesu legalizacji, w tym obsługi wniosków elektronicznych.

(akta kontroli str.772-804)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd wprowadził autorską aplikację „Cudzoziemcy”, która miała za zadanie usprawnić obsługę cudzoziemców, w szczególności w zakresie obiegu dokumentów. Kierunki działania i polityka informacyjna WUW oraz podejmowane działania inwestycyjne i remontowe sprzyjały efektywnej realizacji zadań. Wyniki przeprowadzonego wśród cudzoziemców badania ankietowego, wykazały zadowolenie z poziomu obsługi świadczonej przez Urząd. Urząd efektywnie uczestniczył w projektach z dofinansowaniem ze środków UE.

OBSZAR

3. Prawidłowość realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców

Opis stanu
faktycznego

3.1.W okresie od 1 maja 2014 r. do 30 września 2018 r. w Urzędzie złożonych zostało:

- 54.676 wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, z czego pozytywnie rozpatrzonych zostało 32.160, a odmownie 3.779 wniosków. Od odmownych decyzji złożono 450 odwołań;
- 8.638 wniosków o wpis zaproszeń do ewidencji zaproszeń, z czego pozytywnie rozpatrzonych zostało 8.031 wniosków, a odmownie 144 wnioski. Wydano ponadto trzy decyzje o unieważnieniu wpisu do ewidencji;
- 2.775 wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt stały, z czego pozytywnie rozpatrzonych zostało 1.865 wniosków, a odmownie 126 wniosków. Od odmownych decyzji złożono 39 odwołań;
- 578 wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, z czego pozytywnie rozpatrzonych zostało 240 wniosków, a odmownie 72 wnioski. Od odmownych decyzji złożonych zostało 12 odwołań.

W okresie tym w Urzędzie wydano i wymieniono 35.225 dokumentów dla cudzoziemców (w tym: 35.197 kart pobytu, 20 polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca, 8 polskich dokumentów tożsamości dla cudzoziemca), a także rozpatrzono 73.192 wnioski o udzielenie zezwolenia na pracę (z czego pozytywnie załatwiono 60.206 wniosków).

(akta kontroli str.805-818)

Średni czas postępowania (na podstawie danych zawartych w Systemie Hurtownia Danych Cudzoziemiec) wynosił w przypadku:

- legalizacji pobytu stałego w 2014 r. - 57 dni, w 2015 r. - 49 dni, w 2016 r. - 119 dni, w 2017 r. - 171 dni, do 30 września 2018 r. - 222 dni;
- legalizacji pobytu rezydenta długoterminowego UE w 2014 r. - 92 dni, w 2015 r. - 119 dni, w 2016 r. - 141 dni, w 2017 r. - 272 dni, do 30 września 2018 r. - 418 dni;
- legalizacji pobytu czasowego w 2014 r. - 69 dni, w 2015 r. - 122 dni, w 2016 r. - 210 dni, w 2017 r. - 223 dni, do 30 września 2018 r. - 257 dni;

(akta kontroli str.3008, 3016-3018)

Niedotrzymywanie terminów wynikających z art. 35 § 3 Kpa przy realizacji zadań w zakresie legalizacji pobytu potwierdziły dane otrzymane w toku kontroli z Urzędu do Spraw Cudzoziemców²⁸, z których wynikało, że w kontrolowanym okresie po 60 dniach od daty wpływu wniosku zrealizowanych zostało ok. 95% spraw w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy, 82,8% spraw w zakresie zezwoleń na pobyt stały, 84,2% spraw w zakresie pobytu rezydenta długoterminowego UE.

Nieterminowa była także realizacja zadań z zakresu wydawania zezwoleń na pracę. Według danych Urzędu w kontrolowanym okresie ok. 50% postępowań w tym zakresie zostało zakończonych po terminie wskazanym w art. 35 § 3 Kpa.

(akta kontroli str.3016-3018)

W informacji dotyczącej danych statystycznych w sprawie obsługi cudzoziemców Dyrektor Wydziału podał, że dane zostały sporządzone z użyciem narzędzia „Hurtownia Danych Cudzoziemiec”. Aplikacja ta była udostępniana użytkownikom przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. Mając na uwadze ograniczenia systemowe (raporty i zestawienia danych sporządzane za pomocą aplikacji były generowane na podstawie zdarzeń zarejestrowanych w Krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców) Urząd nie był w stanie sporządzić raportu zawierającego szczegółowe informacje dotyczące spraw z zakresu zezwoleń na pobyt czasowy i pracę oraz zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

(akta kontroli str.805-814)

Spośród 60.206 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę, 17.658 decyzji wydanych zostało w terminie nieprzekraczającym 30 dni, 15.949 decyzji wydanych zostało w terminie od 31 do 60 dni, a pozostałych 26.599 decyzji, tj. 44,2% - po upływie dwóch miesięcy. Zgodnie z art. 35 § 3 Kpa, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str.805-814, 3016-3018)

3.2. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców sprawdzono na podstawie 10 spraw, w tym:

- siedmiu związanych z wydaniem zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w tym czterech spraw zakończonych wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia, dwóch spraw zakończonych odmową udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, jednej, w przypadku której po wydaniu zezwolenia zdecydowano o jego cofnięciu),
- jednej dotyczącej zezwolenia na pobyt stały (pierwsza decyzja, na mocy której udzielono zezwolenia odnotowana w 2018 r.),
- jednej dotyczącej wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń – (sprawa dotycząca pierwszego wpisu w 2018 r.),
- jednej dotyczącej zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach – (pierwsze zezwolenie odnotowane w 2018 r.).

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że:

-w przypadku czterech spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy i pracę:

²⁸ Dalej „UdSC”

- -każdorazowo istniały przesłanki warunkujące udzielenie tego typu zezwoleń, zgodnie z art. 98 ust. 1 oraz art. 114, w związku z art. 125 ustawy o cudzoziemcach, tj. w szczególności cudzoziemiec posiadał źródło stabilnego dochodu i ubezpieczenie zdrowotne, miał zapewnione miejsce zamieszkania na terytorium RP, podmiot powierzający wykonywanie pracy nie miał możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy, cudzoziemcowi zapewniono wynagrodzenie w wysokości nie niższej od wynagrodzenia pracowników wykonujących porównywalną pracę lub na porównywalnych stanowiskach oraz nie niższej o więcej niż 30% wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie wielkopolskim ogłaszanego przez GUS;
 - wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zostały złożone przez osoby uprawnione, w myśl art. 105 ustawy o cudzoziemcach;
 - wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zawierały wszystkie wymagane elementy wraz z załącznikami, zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach;
 - w dwóch przypadkach strony były informowane przez Urząd o wszczęciu postępowania administracyjnego (od 76 do 77 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu). W piśmie informowano stronę również o planowanej dacie zakończenia postępowania; w pozostałych dwóch przypadkach pierwszym pismem kierowanym do wnioskodawców była informacja o wyznaczeniu dodatkowego terminu na rozpatrzenie sprawy;
 - każdorazowo WUW zwracał się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu; Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży granicznej oraz ABW z zapytaniem czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w myśl art. 109 ustawy o cudzoziemcach;
 - w decyzjach o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę wskazywano: okres, na jaki udzielono zezwolenia, podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi, stanowisko, na jakim cudzoziemiec ma wykonywać pracę, wynagrodzenie, rodzaj umowy, w oparciu o którą cudzoziemiec ma wykonywać pracę, co było zgodne z wymogami art. 118 ustawy o cudzoziemcach;
- w dwóch sprawach, w których Urząd odmówił zezwolenia na pobyt czasowy:
- strony były informowane przez Urząd o wszczęciu postępowania administracyjnego (od 65 do 154 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu). W piśmie informowano stronę również o planowanej dacie zakończenia postępowania;
 - w jednym przypadku potencjalny pracodawca złożył w WUW oświadczenie o rezygnacji z powierzenia pracy cudzoziemcowi;
 - w drugim przypadku cudzoziemiec, pomimo wezwania nie złożył dokumentów potwierdzających przesłanki wydania zezwolenia;
 - Wojewoda Wielkopolski decyzją odmówił udzielenia wnioskodawcom zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP w związku z nie spełnieniem wymogów udzielenia takiego zezwolenia ze względu na deklarowany cel pobytu lub okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie, nie uzasadniają jego pobytu na terytorium RP;

- w jednym przypadku wnioskodawca reprezentowany przez pełnomocnika wniósł do szefa Urzędu ds. obcokrajowców odwołanie od decyzji. Dyrektor Wydziału poinformował, iż postępowanie odwoławcze jest w toku.

We wszystkich siedmiu zbadanych sprawach związanych z wydaniem odmową wydania lub cofnięciem zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, postępowania trwały dłużej niż dwa miesiące, tj. SO-VI.6151.1850.2014.6 – (okres od daty wpływu wniosku do wydania decyzji wyniósł 1014 dni), SO-VI.6151.2226.2014.9 (995 dni), SO-VI.6151.6195.2015.18 (970 dni), SO-VI.6151.6194.2015.18 (995 dni), SO-VI.6151.2183.2015.9 (905 dni), SO-VI.6151.1615.2014.6 (1259 dni), SO-VIII.6151.491.2016.8 (207 dni) co było niezgodne z wymogami art. 35 § 3 Kpa;

(akta kontroli str.2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

- w przypadku jednej sprawy dotyczącej wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń, zapraszający spełnił wymogi art. 49 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach. Złożony przez zapraszającego wniosek zawierał wszystkie informacje, o których mowa w art. 51 ust. 2 ww. ustawy, tj. o liczbie cudzoziemców zaproszonych w roku poprzednim, możliwościach majątkowych i zarobkowych zapraszającego, warunkach zakwaterowania cudzoziemca. Do wniosku załączono dokumenty wymagane przepisami art. 53 ustawy o cudzoziemcach. Zaproszenie zostało wydane na okres wskazany we wniosku i zawierało informacje wymagane przepisem art. 54 ustawy tej ustawy. Sprawa została załatwiona w terminie miesiąca, zgodnie z art. 35 § 3 Kpa.

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

- w przypadku jednej sprawy dotyczącej zezwolenia na pobyt stały:

- wnioskodawca spełnił przesłanki określone w art. 195 ust. 1 pkt 9) ustawy o cudzoziemcach posiada ważną Kartę Polaka i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe,
- decyzja w sprawie została wydana 162 dni od dnia wpływu wniosku;

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

- w przypadku jednej sprawy dotyczącej zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach:

- wystąpiły przesłanki do udzielenia zezwolenia określone w art. 144 ustawy o cudzoziemcach;
- zwrócono się, na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach, do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- na podstawie art. 36 § 1 kpa, 2 października 2017r. określony został termin wydania decyzji do 30 kwietnia 2018 r.;
- decyzję wydana została po 92 dniach od daty złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż wyznaczenie terminu rozpatrzenia sprawy na podstawie art. 36 § 1 kpa wynikało z oceny realnej perspektywy czasowej rozpatrzenia wniosku, która ma bezpośredni związek z możliwościami organizacyjnymi oraz kadrowymi Wydziału wobec ogromnego obciążenia postępowaniami wszczętymi przed złożeniem danego wniosku. Na wskazany termin wpływ ma również realizacja obowiązku wynikającego z art. 109 ustawy o cudzoziemcach (przygotowanie wniosków do opiniowania, wysłanie do służb, termin 30 dni na wyrażenie opinii). Jednocześnie, decyzję wydano bezpośrednio po realizacji obowiązku wynikającego z art. 109. ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i upływie terminów wskazanych w cytowanym przepisie ustawy oraz zweryfikowaniu dokumentów niezbędnych do wydania decyzji.

(akta kontroli str.2990-3005)

- w ocenie NIK, we wszystkich badanych przypadkach spełniono wymogi wynikające z art. 12 § 1 Kpa w zakresie wnikliwości postępowania;
- w systemie informatycznym POBYT odnotowano złożone wnioski oraz ich rozstrzygnięcie, w związku z prowadzonym postępowaniem.
- pouczenia cudzoziemca przez organ prowadzący postępowanie pisemnie w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach (art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach).

(akta kontroli str.2852-2984)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż w kontrolowanym okresie realizację zadań Wojewody Wielkopolskiego związanych z legalizacją pobytu, warunkował utrzymujący się od 2014 r. stały przyrost wniosków składanych przez cudzoziemców, niewystarczająca do ich obsługi obsada kadrowa oraz wynikająca z powyższego duża liczba prowadzonych jednocześnie postępowań administracyjnych. W 2014 r. do Wojewody Wielkopolskiego wpłynęło ok. 60% więcej wniosków niż w 2013 r. Od 2015 r. przyrost ten był jeszcze większy, sięgający kilkuset procent w porównaniu z 2013 r. Przyrost liczby wniosków przy nieadekwatnym wzmocnieniu kadrowym i technicznym powodował narastanie liczby spraw oczekujących na rozpatrzenie. Wpływało to na zakłócenie płynności prowadzonych postępowań i wydłużanie okresów pomiędzy kolejnymi czynnościami administracyjnymi. Zaburzenia ujawniały się na każdym z etapów procesu legalizacji pobytu – od przyjęcia wniosku, oceny formalnej, poprzez informowanie o wszczęciu postępowania, rejestrację w systemach, postępowania dowodowe, obieg dokumentów, procesy decyzyjne. Już w 2014 r. na jednym stanowisku rozpatrywane było jednocześnie kilkaset wniosków. W kolejnych latach, w związku z rosnącym deficytem zasobów, obciążenie poszczególnych stanowisk liczbą spraw ciągle rośnie. Bardzo trudna sytuacja, jaka ma miejsce w wydziale, związana z intensywną rotacją pracowników, brakiem realnej zastępowalności, a także lawinowo rosnącą liczbą wniosków i co się z tym wiąże ilością spraw przypadających na jednego pracownika (refrent prowadzi średnio ok. 500 postępowań jednocześnie), ma decydujący wpływ na sprawność prowadzonych postępowań. Przyczyny opóźnień mają przede wszystkim charakter systemowy. Ze względu na dużą liczbę wpływających wniosków, obowiązek kierowania odrębnych pism zawiadamiających o wszczęciu postępowań to znaczące dodatkowe obciążenie czasowe i organizacyjne dla organu. Wydział dąży do optymalizacji tego etapu procesu, mając na uwadze adekwatność ponoszonych nakładów do efektów oraz ekonomikę prowadzonych postępowań. Aktualnie trwają prace nad wdrożeniem szablonów pism w aplikacji „Cudzoziemcy”, co przyspieszy i usprawni generowanie pism wymaganych art. 61 § 4 Kpa. Dalej Dyrektor podał, iż

ze względu na rosnącą liczbę wniosków i ograniczenia kadrowe organ nie miał możliwości załatwiania spraw w terminach wynikających z art. 35 i 36 kpa. Organ wydawał zezwolenia w najkrótszym możliwym terminie, biorąc pod uwagę posiadane zasoby. Reguły prowadzenia postępowania określone w kpa są niedostosowane do realiów i charakteru postępowań legalizacyjnych w sprawach cudzoziemców, które co do zasady powinny mieć określone odrębne terminy realizacji wniosków analogicznie do rozwiązań przyjętych w ustawie o cudzoziemcach w zakresie pobytów stałych i rezydentów długoterminowych jako *lex specialis* wobec kpa.

(akta kontroli str.1088-1104)

Na przykładzie dziesięciu losowo wybranych spraw dotyczących wydania zezwoleń na pracę, wszczętych w okresie od 1 maja 2014 r. do 30 września 2018 r. stwierdzono m.in., że:

- zezwolenia na pracę wydane zostały cudzoziemcom uprawnionym do wykonywania pracy na terenie RP w myśl art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia;
- każdorazowo istniały przesłanki wydania zezwolenia na pracę zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia;
- wnioski o wydanie zezwolenia na pracę zostały złożone przez upoważniony podmiot i zawierały dane w szczególności: podmiotu powierzającego wykonanie pracy cudzoziemcowi, cudzoziemca, pracy oferowanej cudzoziemcowi, zgodnie z art. 88a ust. 1 i ust. 1 aa ustawy o promocji zatrudnienia. Na dzień wydawania decyzji do wniosków załączone były wszystkie wymagane dokumenty w myśl przepisów rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń²⁹. Każdorazowo podmiot powierzający wykonanie pracy składał oświadczenie dotyczące okoliczności, o których mowa w art. 88j ust. 1 pkt 3-7 ustawy o promocji zatrudnienia oraz oświadczenie, iż wysokość wynagrodzenia cudzoziemca nie będzie niższa niż we wniosku oraz niższa od wynagrodzenia pracowników wykonujących porównywalną pracę lub na porównywalnych stanowiskach oraz będzie nie niższa o więcej niż 30% od wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie wielkopolskim ogłaszanego przez GUS. We wszystkich przypadkach podmiot powierzający wykonanie pracy cudzoziemcowi, jeśli było to wymagane art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, dołączył do wniosku informację o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy, sporządzoną z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku pracy obywateli polskich oraz cudzoziemców, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o promocji zatrudnienia;
- w trzech postępowaniach prowadzonych na podstawie wniosków złożonych w 2018 r. Wojewoda Wielkopolski nie wystąpił, na podstawie art. 88j ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy o informację do właściwych organów na celem ustalenia istnienia okoliczności skutkujących odmową wydania zezwolenia na pracę oraz nie pozyskał danych w zakresie okoliczności mogących stanowić podstawę odmowy wydania zezwolenia na pracę na podstawie art. 88j ust. 5 i 7;

(akta kontroli str.2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

²⁹ Dz. U. poz. 2345.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż obecnie baza podmiotów zatrudniających cudzoziemców zawiera około 10 tysięcy wpisów. Wnioskując o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca klient musi złożyć oświadczenie o niekaralności podmiotu i cudzoziemca, co poświadcza własnym podpisem. Wojewoda Wielkopolski weryfikował te informacje na podstawie informacji uzyskanych od Państwowej Inspekcji Pracy, które były przesyłane do WUW, w związku z prowadzonymi przez ww. instytucję postępowaniami i kontrolami. Dalej podał, iż na spotkaniach z przedstawicielami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sygnalizowany był brak przepływu informacji o karalności podmiotów i wnioskowano aby Straż Graniczna i Państwowa Inspekcja Pracy dokonywała stosownych wpisów do systemu informatycznego Zatrudnienie Cudzoziemców. Pozyskiwanie tego rodzaju informacji w drodze teleinformatycznej możliwe jest od 2018 r. Referent przygotowujący decyzję zobowiązany jest do sprawdzenia tych wpisów każdorazowo. Wystąpienie każdorazowo o informacje do Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej spowodowałoby przedłużenie postępowania nie gwarantując uzyskania istotnej informacji w przypadku postępowań nie zakończonych prawomocnym ukaraniem.

(akta kontroli str.1088-1104)

-w czterech przypadkach sprawę załatwiono po upływie miesiąca od daty złożenia wniosku SO-VI.8671.4595.2015.21 (370 dni), SO-VI.8671.10336.2017.14 (111 dni), SO-VI.8671.187.2015.27 (1.064 dni), SO-V-8671.576.2017.5 (69 dni);

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż ze względu na rosnącą liczbę wniosków i ograniczenia kadrowe nie było możliwe załatwienie sprawy w terminach wynikających z art. 35 i 36 kpa. Dodał, iż organ wydawał zezwolenia w najkrótszym możliwym terminie, biorąc pod uwagę posiadane zasoby i słuszny interes stron.

(akta kontroli str.1088-1104)

- okres, na który wydano zezwolenia był zgodny z art. 88e ustawy o promocji zatrudnienia;

- w dwóch przypadkach Wojewoda uchylił decyzję o wydaniu zezwolenia na pracę na podstawie art. 88k ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, gdyż ustała przyczyna udzielenia zezwolenia na pracę;

- w ocenie NIK, we wszystkich badanych przypadkach spełniono wymogi wynikające z art. 12 § 1 Kpa w zakresie wnikliwości postępowania;

- dane zawarte w rejestrze zezwoleń na pracę były pełne i zgodne ze stanem sprawy, w myśl art. 90c ust. 7-9 ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

Na podstawie pięciu losowo wybranych spraw w zakresie wydawania dokumentów cudzoziemcom, w tym dwóch kart pobytu, dwóch dokumentów podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca, wydanych w latach w 2017-2018 stwierdzono m.in.:

- w przypadku kart pobytu zostały one wydane cudzoziemcom spełniającym wymogi art. 240 ustawy o cudzoziemcach (cudzoziemcy posiadający zezwolenia na pobyt czasowy);

- karty pobytu zostały wydane na okres wskazany w art. 243 ww. ustawy i zawierały informacje wymagane w art. 244 ustawy o cudzoziemcach;

- wnioski o wydanie kart pobytu zawierały informacje i załączniki wskazane w art. 231

- w jednym przypadku wymiana nastąpiła ze względu na upływ ważności dotychczasowej karty pobytu, w drugim przypadku ze względu na zmianę danych umieszczonych w dotychczasowej karcie pobytu;

- sprawy załatwiono w terminie miesiąca od daty złożenia wniosku;

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

- w przypadku dwóch spraw o wydanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca:

- w obydwu przypadkach dokument wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosku (okres ten wynosił 40 dni oraz 43 dni) pomimo, iż w obydwu przypadkach sprawa nie była szczególnie skomplikowana.

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

- w przypadku jednej sprawy dotyczącej wydania polskiego dokumentu tożsamości:

- sprawę załatwiono po okresie dłuższym niż wskazany w art. 35 Kpa, tj. 83 dni od daty złożenia wniosku,
- nie zawiadomiono strony, na podstawie art. 36 Kpa, iż sprawa nie zostanie załatwiona w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia,
- sprawa została zarejestrowana w systemie informatycznym POBYT.

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż przyczyną niezrealizowania ww. spraw w terminie miesiąca było duże obciążenie pracowników. Wskazał jednocześnie, iż organ realizował wnioski w najkrótszym możliwym terminie.

(akta kontroli str.2986-3005)

3.3. Dyrektor Wydziału podał, że w latach 2014-2018 Wojewoda Wielkopolski nie przeprowadzał kontroli legalności pobytu w trybie przepisów art. 288-289 ustawy o cudzoziemcach. Jednocześnie wskazał, że stosownie do art. 289 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach kontrola może być trybem stosowanym w związku z prowadzonym postępowaniem, ale nie jest jego niezbędnym etapem. Sprawdzanie legalności pobytu jest natomiast jednym z elementów weryfikacji wniosków składanych przez cudzoziemców. Czynności te prowadzone są w ramach postępowania administracyjnego na różnych etapach. W trakcie składania wniosku osobiście przez cudzoziemca, w trakcie oceny formalnej wniosku przesłanego pocztą (dokonywanej bez udziału cudzoziemca) oraz przed wydaniem rozstrzygnięcia. Weryfikacji dokonuje się na podstawie składanych przez cudzoziemca dokumentów (dokument podróży oraz dokumenty uprawniające go do pobytu na terytorium RP, jeżeli są wymagane oraz oceniana jest ich ważność w momencie składania wniosku), a także sprawdzeń w systemach. Jeżeli weryfikacja odbywa się w toku procedury składania wniosku osobiście i zachodzą przesłanki do stwierdzenia, że cudzoziemiec przebywa nielegalnie na terenie RP, zakres współpracy ze Strażą Graniczną przewiduje wszczęcie kontroli legalności pobytu przez ten organ.

(akta kontroli str.772-804)

3.4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Wielkopolski dwukrotnie ustalił kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, o których mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia:

- rozporządzeniem nr 1 z 7 lipca 2016 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa wielkopolskiego. Projekt

rozporządzenia został pozytywnie zaopiniowany przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego oraz Wojewódzką Radę Rynku Pracy w Poznaniu³⁰;

- rozporządzeniem nr 24/17 z 17 lipca 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa wielkopolskiego. Projekt rozporządzenia został pozytywnie zaopiniowany przez Wojewódzką Radę Rynku Pracy w Poznaniu³¹.

(akta kontroli str.772-804, 2184-2221)

3.5. Stosownie do art. 114a ustawy o promocji zatrudnienia Wojewoda Wielkopolski terminowo, tj. do 31 stycznia przekazał ministrowi właściwemu do spraw pracy i polityki społecznej informacje o realizacji zadań z zakresu nadzoru i kontroli w urzędach pracy województwa wielkopolskiego³².

Z informacji tych wynikało, że pracownicy Wydziału Polityki Społecznej WUW przeprowadzali kontrole problemowe na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy na terenie województwa wielkopolskiego. W zakresie realizacji zadań organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia Wojewoda Wielkopolski wydawał decyzje/postanowienia, jako organ II instancji, w stosunku do powiatowych urzędów pracy.

W roku 2014, 2015, 2016 i 2017 przeprowadzono odpowiednio: sześć kontroli w sześciu urzędach pracy, pięć kontroli w pięciu urzędach pracy, cztery kontrole w czterech urzędach pracy, sześć kontroli w sześciu urzędach pracy.

(akta kontroli str.772-804, 2222-2277)

3.6. W okresie objętym kontrolą NIK WUW prowadził w systemach informatycznych następujące rejestry dotyczące spraw cudzoziemców: wiz, zezwoleń na pobyt czasowy, zezwoleń na pobyt stały, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE, wydania i wymiany polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca, wydania tymczasowych polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca, wydania i wymiany polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca, wydalen z Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, ewidencji zaproszeń.

W wyniku kontroli rejestru zezwoleń na pobyt czasowy, rejestru zezwoleń na pracę oraz ewidencji zaproszeń ustalono, że zapewniały one możliwość gromadzenia/przechowywania danych wymaganych przepisami art. 430 ust. 2 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, z uwzględnieniem art. 431 ww. ustawy o cudzoziemcach oraz art. 90c ust. 6-9 ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str.772-804, 1456-1467)

3.7. WUW sporządził i przekazał w formie elektronicznej do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy półroczne sprawozdania MPiPS-04/MRPiPS-04 o wydanych zezwoleniach na pracę dla cudzoziemców za I półrocza 2016, 2017, 2018 oraz za II półrocza 2015, 2016, 2017. Sprawozdania za II półrocze 2017 r. i I półrocze 2018 r. przekazane zostały po upływie odpowiednio: dwóch i trzech dni od obowiązujących terminów. WUW nie przedłożył dokumentacji potwierdzającej sporządzenie i złożenie sprawozdań za I i II półrocze 2014 r. oraz za I półrocze 2015 r. W trakcie kontroli przedłożone zostało pismo Dyrektora Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy, w którym potwierdza on, iż WUW wykonał obowiązek sprawozdawczy za lata 2014 i 2015 r.

(akta kontroli str.772-804, 2278-2380)

³⁰ Uchwała nr 46/2016 Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2016 r.

³¹ Uchwała nr 51/2017 Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2017 r.

³² Za 2014 r. – 19 stycznia 2015 r., za 2015 r. – 21 stycznia 2016 r., za 2016 r. – 25 stycznia 2017 r., za 2017 r. – 17 stycznia 2018 r.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż powodem złożenia sprawozdań po terminie było duże obciążenie pracowników zajmujących się przesyłaniem tych sprawozdań. Dalej podał, iż formularze wszystkich sprawozdań przesyłane były e-mailami do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy, tj. w wersji elektronicznej. Na stanowisku zajmującym się przesyłaniem sprawozdań takie e-maile nie są już przechowywane.

3.8. W latach 2014-2018 WUW skierował do organów ścigania łącznie dziewięć zawiadomień/wniosków o ukaranie w związku z realizacją zadań dotyczących obsługi cudzoziemców. Pięć z tych zawiadomień skierowanych zostało do właściwej prokuratury rejonowej. Dotyczyły one poświadczenia nieprawdy, podejrzenia popełnienia przestępstwa dotyczącego powoływania się na wpływy, czerpania nieuprawnionych korzyści materialnych z tytułu udostępniania za wynagrodzeniem terminu wizyty umówionej za pośrednictwem bezpłatnego internetowego systemu rezerwacji wizyty w WUW oraz podejrzenia popełnienia przestępstwa poprzez niestosowanie się do orzeczonego przez sąd rejonowy zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Pozostałe zawiadomienia skierowane zostały do: Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej (w związku z posłużeniem się dokumentem stwierdzającym tożsamość innej osoby, a następnie podrobienie podpisu tej osoby), ABW (w związku z podejrzeniem składania wniosków dla pozoru), ZUS (informacja dotycząca niedopełnienia obowiązków składkowych), Państwowej Inspekcji Pracy (w związku z przekroczeniem dopuszczalnego tygodniowego wymiaru pracy).

(akta kontroli str.1105-1113)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WUW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W siedmiu sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców, spośród 10 objętych kontrolą, prowadzone przez Urząd postępowania trwały od 207 do 1.259 dni, co było niezgodne z art. 35 § 3 Kpa.
2. W czterech sprawach dotyczących wydania cudzoziemcom zezwoleń na pracę³³, spośród 10 objętych kontrolą, prowadzone przez Urząd postępowania trwały od 69 do 1.064 dni., co naruszało art. 35 § 3 Kpa.

W części spośród tych spraw Urząd wyznaczał dodatkowy termin załatwienia sprawy (nie dotrzymując go jednak) lub nie wyznaczał go w ogóle, co było niezgodne z art. 36 Kpa.

(akta kontroli str. 2382-2420, 2425-2437, 2852-2984)

Niedochowanie przez WUW terminów określonych w przywołanych wyżej przepisach Kpa Dyrektor Wydziału wyjaśnił dużym obciążeniem pracowników Wydziału wynikającym z rosnącej liczby wniosków i ograniczonych zasobów kadrowych.

(akta kontroli str.1088-1104, 2990-2991)

3. Dwa półroczne sprawozdania o wydawanych zezwoleniach na pracę dla cudzoziemców za II półrocze 2017 r. i I półrocze 2018 r. zostały przesłane do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy po upływie obowiązujących terminów, określonych w załącznikach do rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017³⁴ i z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie programu badań statystycznych

³³ Dwie sprawy, w których wydano zezwolenie na pracę, dwie sprawy, w których odmówiono wydania zezwolenia na pracę.

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1426

statystyki publicznej na rok 2018³⁵. Opóźnienia te wyniosły odpowiednio trzy i dwa dni.

(akta kontroli str.2278-2380)

Opóźnienia w przesyłaniu ww. sprawozdań Dyrektor Wydziału wyjaśnił dużym obciążeniem pracowników zajmujących się realizacją m.in. tych zadań.

(akta kontroli str.1105-1113)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania administracyjne związane z obsługą cudzoziemców prowadzone były w Urzędzie prawidłowo. Nie zapewniono jednak terminowego, określonego w art. 35 § 3 Kpa załatwiania tych spraw. Prowadzone w WUW w systemach informatycznych rejestry spraw dotyczące cudzoziemców zapewniały możliwość gromadzenia/przechowywania danych wymaganych przepisami ustawy o cudzoziemcach i ustawy o promocji zatrudnienia. Wojewoda Wielkopolski wywiązał się z obowiązków: opracowania kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom, przekazywania informacji o realizacji kontroli i nadzoru nad urzędami pracy województwa wielkopolskiego oraz przekazywania sprawozdań o wydanych zezwoleniach na pracę cudzoziemcom. Stwierdzono jednak, że dwa z tych sprawozdań zostały przesłane do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy po upływie obowiązujących terminów. W myśl art. 10 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia Wojewoda Wielkopolski (Wojewoda) ustalił kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Prawidłowo realizowano obowiązek polegający na przekazywaniu ministrowi właściwemu do spraw pracy informacji o realizacji w roku poprzednim nadzoru i kontroli w urzędach pracy województwa wielkopolskiego, tj. zgodnie z wymogami art. 114a ustawy o promocji zatrudnienia. Prowadzone w WUW rejestry dotyczące spraw cudzoziemców zapewniały możliwość gromadzenia/przechowywania danych wymaganych odpowiednio przepisami art. 430 ust. 1 i 2 pkt 1 i 7 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 90c ust. 6 – 9 ustawy o promocji zatrudnienia. W związku z realizowanymi zadaniami dotyczącymi obsługi cudzoziemców kierowano zawiadomienia do organów ścigania w przypadku zaistnienia podejrzenia popełnienia czynów zabronionych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, dotyczące w szczególności realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców, wskazują na potrzebę rozważenia podjęcia działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁶, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wnioski 1) kontynuowanie działań organizacyjnych zmierzających do terminowego załatwiania spraw cudzoziemców, zwłaszcza w zakresie legalizacji pobytu i pracy,
2) zapewnienie terminowego przekazywania do Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy sprawozdań o wydanych zezwoleniach na pracę w RP.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2471

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Poznań, dnia 1 lutego 2019 r.

Kontrolerzy
Maciej Andrzejewski
St. inspektor kp.

.....
podpis

Piotr Iwański
St. inspektor kp.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
Z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis