

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W POZNANIU

LPO.410.14.1.2025

Pani
Agata Sobczyk
Wojewoda Wielkopolski
Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu

al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/031 Pozyskiwanie pracowników z rynków zagranicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki ¹ , al. Niepodległości 16/18 61-713 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Sobczyk, Wojewoda Wielkopolski ² , od 28 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Michał Zieliński, Wojewoda Wielkopolski, od 29 stycznia 2021 r. do 27 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań 2. Wydawanie zezwoleń na pracę cudzoziemców
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/87/2025 z 4 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej także: WUW lub Urząd.

² Dalej także: Wojewoda.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Struktura organizacyjna, warunki lokalowe oraz organizacja pracy Urzędu umożliwiały w okresie objętym kontrolą prawidłowe wykonywanie zadań Wojewody wynikających z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵, jednakże w ocenie NIK zasoby kadrowe Wydziału Spraw Cudzoziemców⁶ obsługującego te sprawy były niewystarczające do terminowej realizacji tych zadań.

W okresie objętym kontrolą podejmowano działania służące zapewnieniu odpowiednich zasobów kadrowych w Wydziale zwiększając zatrudnienie z 178,5 do 214 etatów. Jednakże pomimo tych działań średnie obciążenie⁷ pracownika zajmującego się rozpatrywaniem wniosków o wydanie zezwolenia na pracę systematycznie rosło z 208 do 918 spraw. W budynku Urzędu zapewniono odpowiednie warunki umożliwiające załatwienie poszczególnych spraw. Na stronie internetowej oraz w obiektach Urzędu udostępniano stosowne informacje w zakresie udzielania zezwoleń na pracę. Wdrożono również efektywne rozwiązania techniczne zwiększające sprawność obsługi, tj. system rezerwacji wizyt, system kolejkowy oraz możliwość śledzenia sprawy przez klientów WSC.

Postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosków o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, których w okresie objętym kontrolą wpłynęło 89,6 tys. (w tym najwięcej w 2024 r. - 32,5 tys.) były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia. W ich wyniku w latach 2022-2024 Wojewoda wydał ponad 80,8 tys. decyzji o zezwoleniu na pracę cudzoziemca oraz odmówił wydania takich decyzji w 4,6 tys. przypadkach. Wśród badanych postępowań stwierdzono przypadki rozpatrywania spraw z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ w zakresie terminowości załatwienia oraz informowania stron o niezakończonym sprawie w terminie, o nowym terminie jej załatwienia i przyczynach zwłoki. W ocenie NIK główną przyczyną tych nieprawidłowości były niewystarczające zasoby kadrowe Wydziału.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Statutem¹⁰ oraz Regulaminem organizacyjnym WUW, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, realizacja zadań dotyczących zatrudniania cudzoziemców oraz kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców należała do zakresu działania Wydziału Spraw Cudzoziemców.

Wewnętrzna organizacja Wydziału, jego struktura organizacyjna, zasady podporządkowania, zakresy zadań komórek organizacyjnych, w tym zakresy upoważnień do załatwiania spraw i podpisywania pism zostały określone

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

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 214 ze zm. - ustawa obowiązująca do 31 maja 2025 r., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁶ Dalej: WSC lub Wydział.

⁷ Liczba spraw w toku na koniec roku do liczby pracowników na koniec roku.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm., dalej: kpa.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r. poz. 3188.

w Regulaminie organizacyjnym WSC". Prowadzenie spraw dotyczących wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej należało do zakresu działania Oddziałów Legalizacji Zatrudnienia¹², natomiast uchylanie zezwoleń na pracę cudzoziemców należało do zakresu działania Oddziału Realizacji. Sprawy z zakresu udzielenia, odmowy udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy ze względu na wykonywanie pracy cudzoziemców należały między innymi do zakresu działania Oddziałów Legalizacji Pobytu.

(akta kontroli str. 3-95)

Dyrektor WCS, w sprawie zmian organizacyjnych Wydziału wprowadzonych w badanym okresie, wyjaśnił że podyktowane były one zmianą struktury wpływających wniosków, tj. zmniejszeniem liczby wpływających nowych spraw o wydanie zezwoleń na pracę a zwiększeniem popytu na zezwolenia pobytowe, w tym w szczególności na pobyt z rodziną i zezwolenia na pobyt stały. Dodał, że wpłynęło to na wzmocnienie nadzoru nad postępowaniami dotyczącymi legalizacji pobytu oraz stopniowy wzrost efektywności postępowań w sprawach zezwoleń na pobyt czasowy ze względu na inne cele pobytu niż praca oraz dotyczących zezwoleń bezterminowych.

(akta kontroli str. 783-784)

W Wydziale nie opracowano pisemnych procedur w zakresie postępowania przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca. Dyrektor WSC wyjaśnił, że zadania te realizowane były w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Podał, że pracownicy zaangażowani w proces rozpatrywania spraw z zakresu legalizacji zatrudnienia cudzoziemców wyposażeni byli w narzędzia pomocnicze, głównie elektroniczne, które ułatwiają i porządkują sposób prowadzenia postępowań. Ponadto wyjaśnił, że pracownicy korzystali w ramach aplikacji Cudzoziemcy¹³ z karty weryfikacji wniosku, która funkcjonuje na zasadzie „check listy, w której pracownik odpowiada na pytania dotyczące kompletności złożonego wniosku, a w efekcie otrzymuje np. gotowe wezwanie do uzupełnienia dokumentów.

W WSC komunikacja z klientami odbywała się, oprócz standardowej drogi pocztowej (wysyłka pism, wezwań, postanowień, decyzji), przez portal praca.gov.pl, który był podstawowym sposobem komunikacji ze stroną w ramach postępowań o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca. Ponadto, pracodawca miał możliwość śledzenia stanu sprawy na portalu migrant.poznan.uw.gov.pl.

(akta kontroli str. 179-183)

W latach 2022-2024 (według stanu na koniec roku) zatrudnienie w WSC wynosiło odpowiednio: 178,5, 210,9 i 214 etatów, przy czym obowiązujące limity zatrudnienia wynosiły odpowiednio: 197, 224 i 216 etatów. W okresie tym na stanowiskach związanych z udzielaniem zezwoleń na pracę stan zatrudnienia wynosił odpowiednio: 21, 14 i 16 etatów.

¹¹ Zarządzenie 1/22 Dyrektora Generalnego WUW z dnia 10 stycznia 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Wydziału Spraw Cudzoziemców oraz kolejne zarządzenia zmieniające tj. Zarządzenie 24/22 z 28 września 2022 r., Zarządzenie 16/23 z 28 lutego 2023 r., Zarządzenie 3/24 z 20 lutego 2024 r., Zarządzenie 10/24 z 30 kwietnia 2024 r., Zarządzenie 56/24 z 24 grudnia 2024 r.

¹² Do 28 lutego 2023 r. były dwie komórki merytoryczne odpowiedzialne za prowadzenie postępowań dotyczących zezwoleń na pracę, natomiast od 1 marca 2023 r. funkcjonuje jeden Oddział Legalizacji Zatrudnienia.

¹³ Zaprojektowana została przez informatyków WUW we współpracy z Wydziałem; użytkowana jest od 2016 r. i stale jest rozwijana.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono łącznie 124 nabory na stanowiska związane z obsługą cudzoziemców, w tym w 2022 r. - 72, w 2023 r. - 26, a w 2024 r. - 26. W ich wyniku na stanowiskach związanych z obsługą cudzoziemców i wydawaniem zezwoleń na pracę w WSC zatrudniono 107 osób, z tego w 2022 r. - 52, w 2023 r. - 23, a w 2024 r. - 32. Spośród nowo zatrudnionych osób sześć zatrudniono na stanowiskach związanych z udzielaniem zezwoleń na pracę cudzoziemcom (w 2022 r. - pięć i w 2023 r. - jedna). Na skutek 11 naborów na stanowiska związane z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemcom w pięciu nie zatrudniono pracowników, a wynikało to z niezaliczenia testu wiedzy przez żadnego z kandydatów, negatywnego wyniku rozmowy kwalifikacyjnej na kolejnym etapie naboru, bądź niewskazania wybranego kandydata do zatrudnienia (został on wskazany do zatrudnienia w innym naborze). Fluktuacja pracowników w WSC na stanowiskach związanych z udzielaniem zezwoleń na pracę w latach 2022-2024 wynosiła odpowiednio: 10,5%, 5,9% i 6,7%.

(akta kontroli str. 96-98, 177)

Uwzględniając tylko wpływające w latach 2022-2024 wnioski o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, na jednego pracownika przypadało w tym okresie odpowiednio: 1241, 2224 i 2028 wniosków. W latach 2022-2024 średnie obciążenie sprawami¹⁴ w tym Oddziale na koniec roku wynosiło odpowiednio: 208, 693, 918 spraw. Średni czas trwania postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca wynosił w tych latach odpowiednio: 97,45 i 72 dni.

Żaden z pracowników WSC, zajmujący się sprawami dotyczącymi udzielania zezwoleń na pracę cudzoziemca, nie występował o zgodę na dodatkowe zatrudnienie.

(akta kontroli str. 96-98, 186-188)

Wydział korzystał z następujących programów komputerowych wspomagających obsługę spraw związanych z cudzoziemcami: Zatrudnienie Cudzoziemców¹⁵, Cudzoziemcy (aplikacja autorska WUW) oraz Pobyt¹⁶. Aplikacja Zatrudnienie Cudzoziemców służyła do kompleksowej obsługi spraw związanych z wydawaniem decyzji o zezwoleniu na pracę cudzoziemców, tj. poczynając od rejestracji wniosku poprzez komunikację ze stroną postępowania, aż do rozstrzygnięcia sprawy. Gromadzono w niej dane w zakresie pracodawców występujących o zezwolenie na pracę cudzoziemca (np. wnioski i wydane decyzje), jak i cudzoziemców (dane ze złożonych wniosków o zezwolenie na pracę) oraz wszystkie dane ze złożonych wniosków o wydanie zezwolenia na pracę. Aplikacja umożliwiała pracownikom WSC sprawdzenie pracodawcy na podstawie danych z innych organów (np. informacja o mandatach i zawiadomieniach z inspekcji pracy, informacja o dochodach i zaległościach podatkowych, raport dotyczący zaległości w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne z ZUS). Przed 1 czerwca 2025 r.¹⁷ wnioski o wydanie zezwolenia na pracę mogły być składane w formie papierowej lub elektronicznie. W przypadku wniosków tradycyjnych dane do aplikacji ZC wprowadzali pracownicy WSC. Aplikacja umożliwiała nadanie numeru sprawie oraz przypisanie jej

¹⁴ Liczone jako iloraz liczby spraw w toku na koniec roku wg aplikacji Cudzoziemcy do liczby pracowników na koniec roku.

¹⁵ Administratorem programu jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS), dalej: ZC.

¹⁶ Administratorem programu jest Urząd do Spraw Cudzoziemców.

¹⁷ Od 1 czerwca 2025 r. wnioski o zezwolenia na pracę mogą być składane tylko w formie elektronicznej na portalu www.praca.gov.pl a wprowadzone przez pracodawcę dane zasilają aplikację ZC.

konkretnemu pracownikowi. Na stronie www.praca.gov.pl pracodawca, w przypadku złożenia wniosku elektronicznie, mógł także sprawdzić wydaną decyzję dotyczącą tego wniosku.

Aplikacja Cudzoziemcy służyła do obsługi wszystkich spraw cudzoziemców prowadzonych w Wydziale. Zapisywano w niej informacje o sprawach prowadzonych w WSC, co wspomagało bieżące nimi zarządzanie i monitorowanie. Oprogramowanie to zapewniało też system obiegu dokumentów dla tych kategorii spraw. Kluczową funkcjonalnością tej aplikacji była możliwość śledzenia sprawy przez klientów (cudzoziemcy, pracodawcy, pełnomocnicy itp.). Po zarejestrowaniu przez pracownika Wydziału wniosku w programie Cudzoziemcy, klient (jeśli podał adres mailowy) otrzymywał dane dostępne do logowania się na stronie (numer sprawy i kod), za pomocą których mógł sprawdzić stan swojej sprawy. Dane dostępne można było uzyskać również poprzez formularz kontaktowy na portalu migrant.poznan.uw.gov.pl, na infolinii Wydziału lub zwracając się z prośbą wysłaną na adres cudzoziemcy@poznan.uw.gov.pl.

Aplikacja Pobyt stanowiła centralny rejestr w sprawach cudzoziemców. System ten, za pomocą wyszukiwarki MRPiPS, umożliwiał pracownikom WSC korzystanie z informacji dotyczących zatrudnienia cudzoziemców, w tym zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu pracy. Natomiast w aplikacji Zatrudnienie Cudzoziemców pracownicy Wydziału korzystali z systemu Pobyt, w zakresie uzyskania informacji o cudzoziemcach, których pobyt na terytorium RP jest niepożądanym.

(akta kontroli str. 148-152)

Bezpośrednia obsługa spraw dotyczących cudzoziemców prowadzona była w dwóch lokalach (oznaczonych jako sala A i sala B) na parterze budynku znajdującym się w siedzibie Urzędu, w Poznaniu przy Pl. Wolności 17, w poniedziałki w godzinach od 8¹⁵-15¹⁵ (w zakresie punktu podawczego) i od 9³⁰ do 18⁰⁰ (w zakresie pozostałych usług), oraz od wtorku do piątku w godzinach od 8¹⁵ do 15¹⁵. W sali B znajdowały się: punkt informacyjny, dwa punkty podawcze, punkt pomocy w obsłudze kont na portalu praca.gov.pl i trzy pokoje przeznaczone do zapoznania się aktami sprawy i przesłuchań, a także trzy stanowiska do pobierania odcisków palców. W sali A znajdowało się 11 stanowisk do obsługi wizyt na uzupełnienie odcisków palców w sprawach zezwoleń na pobyt oraz wydawania kart pobytu, w tym jedno dodatkowo wyciszone. W obu salach były biletomaty, z których klienci umówieni w danym dniu na wizytę pobierali swój numer w kolejce. Klienci mogli umówić się na wizytę za pomocą aplikacji dostępnej na stronie WSC (strona do śledzenia stanu sprawy), natomiast osoby nie korzystające z serwisu internetowego umawiane były na wizyty przez pracowników Wydziału. Jedynie do stanowisk podawczych i informacyjnego nie obowiązywał rejestrowany system kolejkowy.

Obie sale były właściwie oznaczone, a w poczekalniach zawieszono były monitory, na których wyświetlana była informacja na jakim stanowisku obsługiwany jest klient z określonym numerem. W sali A przy wejściu znajdował się infokiosk - urządzenie, na którym cyklicznie wyświetlane były informacje przydatne dla klientów. Informacje te znajdowały się również na ulotkach dostępnych w lokalach.

(akta kontroli str. 153-164)

Informacje na temat załatwiania spraw dotyczących cudzoziemców, w tym uzyskania zezwolenia na pracę, a także w zakresie obowiązujących procedur, formularzy, opłat oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dostępne

były w czterech wersjach językowych¹⁸ na stronie internetowej Wydziału <https://migrant.poznan.uw.gov.pl>¹⁹. Ponadto, znajdowały się tam zakładki umożliwiające umówienie się na wizytę oraz sprawdzenie stanu sprawy.

(akta kontroli str. 165-175)

W latach 2022-2024 działalność Urzędu w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców nie była objęta kontrolami zewnętrznymi ani wewnętrznymi oraz badaniami audytowymi. W 2022 r. w Wydziale Spraw Cudzoziemców przeprowadzono kontrolę wewnętrzną dotyczącą prawidłowości realizacji zadań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w okresie do 1 stycznia 2022 r. do 17 października 2022 r. W jej wyniku wnioskowano o wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań związanych z prowadzeniem postępowań z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców, w tym wyeliminowanie długotrwałych działań występujących w tych postępowaniach. Ponadto, w planie audytu wewnętrznego na 2025 r. zaplanowano audyt dotyczący spraw cudzoziemców.

(akta kontroli str. 99-147)

stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

w Urzędzie zadania z zakresu objętego kontrolą realizował Wydział Spraw Cudzoziemców. W strukturze Wydziału wyodrębniono komórki odpowiedzialne za obsługę spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemca. W okresie objętym kontrolą podejmowano działania służące zapewnieniu odpowiednich zasobów kadrowych w Wydziale zwiększając zatrudnienie z 178,5 do 214 etatów. Jednakże pomimo tych działań średnie obciążenie pracownika zajmującego się rozpatrywaniem wniosków o wydanie zezwolenia na pracę systematycznie rosło z 208 do 918 spraw. W latach 2022-2024 średni czas trwania postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca wynosił odpowiednio: 97, 45 i 72 dni, tj. przekraczał terminy wynikające z art. 35 § 3 kpa. W budynku Urzędu zapewniono odpowiednie warunki umożliwiające załatwienie poszczególnych spraw. Na stronie internetowej oraz w obiektach Urzędu udostępniano stosowne informacje w zakresie udzielania zezwoleń na pracę. Wdrożono również efektywne rozwiązania techniczne zwiększające sprawność obsługi, tj. system rezerwacji wizyt, system kolejkowy oraz możliwość śledzenia sprawy przez klientów WSC.

OBSZAR

2. Wydawanie zezwoleń na pracę cudzoziemców

Opis stanu
faktycznego

W latach 2022-2024 do Urzędu złożono 89 650 wniosków o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 26 059, 31 138 i 32 453. W okresie tym WUW wydał 80 880 (odpowiednio: 36 100, 21 899 i 22 881) decyzji o zezwoleniu na pracę cudzoziemca oraz odmówił wydania takich decyzji w 4 603 (1 206, 1 176 i 2 221) przypadkach. Liczba nierozstrzygniętych²⁰ spraw dotyczących zezwoleń na pracę według stanu na koniec roku wynosiła: 2 499 w 2022 r., 6 241 w 2023 r. i 9 175 w 2024 r.

W okresie objętym kontrolą do ministra właściwego do spraw pracy złożono 203 (27 w 2022 r., 35 w 2023 r. i 141 w 2024 r.) odwołania od decyzji w sprawach dotyczących zezwoleń na pracę cudzoziemców. Minister utrzymał w mocy 111

¹⁸ Polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim.

¹⁹ Na stronę WSC można przejść ze strony WUW www.poznan.uw.gov.pl.

²⁰ Dane uzyskane z aplikacji Cudzoziemcy - liczba dotyczy stanu spraw na koniec danego roku, bez względu na datę złożenia wniosku i bez względu na późniejsze zmiany ich statusu.

(odpowiednio: 9, 4 i 98) zaskarżonych decyzji, uchylił 85 (odpowiednio: 18, 26 i 41) decyzji, a pięć²¹ postępowań odwoławczych umorzył.

W latach 2022-2024 do Urzędu złożono 144 754 wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 45 397, 49 100 i 50 257. W okresie tym WUW wydał 85 560 (odpowiednio: 25 622, 30 793 i 29 145) decyzji o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę cudzoziemca oraz wydał decyzje o odmowie udzielenia takich zezwoleń w 8 138 (1 162, 2 291 i 4 685) przypadkach. Liczba nierozstrzygniętych spraw dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy i pracę według stanu na koniec roku wynosiła około: 38 000 w 2022 r., 34 000 w 2023 r. i 40 000 w 2024 r.

(akta kontroli str. 186-189)

Szczegółowym badaniem objęto 32²² sprawy dotyczące wniosków o wydanie decyzji o zezwoleniu na pracę typu A, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, które zakończyły się wydaniem decyzji o wydaniu zezwolenia na pracę. W wyniku analizy ustalono, że składane przez pracodawców wnioski spełniały warunki określone w art. 88a ustawy o promocji zatrudnienia, a do wniosków dołączone były oświadczenia podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi dotyczące okoliczności, o których mowa w art. 88j ust. 1 pkt 3-7 ustawy o promocji zatrudnienia. Badane wnioski spełniały warunki określone w rozporządzeniu z 18 lipca 2022 r. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi²³, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia z dnia 29 stycznia 2009 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców²⁴. We wszystkich przypadkach spełnione zostały warunki wydania zezwolenia na pracę określone w art. 88c ust. 1 i 3 ustawy, przy czym do ośmiu złożonych wniosków dołączona była informacja starosty, a w pozostałych 24 przypadkach ze względu na rodzaj pracy, którą mieli wykonywać cudzoziemcy, nie było obowiązku przedłożenia takiej informacji, zgodnie z art. 88c ust. 3 ustawy. W żadnym z badanych wniosków nie zachodziły przesłanki wynikające z art. 88ca ustawy o promocji zatrudnienia. W badanych sprawach nie zachodziły przesłanki odmowy wydania zezwolenia na pracę wynikające z art. 88j ust. 1-2a ustawy. We wszystkich przypadkach Wojewoda był organem właściwym miejscowo ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi w sprawach decyzji o wydaniu zezwoleń. Decyzje odpowiadały dyspozycjom z art. 88b ust. 1 i art. 88e ust.1-4 oraz zawierały elementy określone w art. 88f ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

Po wpływie wniosku do Urzędu był on rejestrowany w systemie w ciągu trzech dni roboczych (rejestracja sprawy), a następnie do każdej sprawy był przydzielany referent. W 10 sprawach referenta przydzielono w terminie do siedmiu dni, w 13 w terminie od ośmiu do 14 dni i w dziewięciu sprawach w terminie od 15 do 22²⁵ dni od wpływu wniosku. W przypadku stwierdzenia

²¹ Trzy w 2023 r. i dwa w 2024 r.

²² Do próby zostało wybranych 13 spraw z 2022 r., 13 spraw z 2023 r. oraz sześć spraw z I półrocza 2024 r.

²³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1558, obowiązujące do 31 maja 2025 r., poprzednio obowiązywało do 28 lipca 2022 r. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz. U. z 2017 r. poz. 2345).

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2327, uchylone z dniem 1 czerwca 2025 r.

²⁵ Pomimo późnego wyznaczenia referenta w sprawach tych w siedmiu przypadkach postępowania zakończono w ciągu dwóch miesięcy a w pozostałych dwóch przypadkach postępowania trwały

błędów dotyczących zapisów we wnioskach bądź brakujących załączników, pracownicy WCS zwracali się do pracodawców o uzupełnienie braków dokumentów lub wzywali do złożenia korekt wniosków, wskazując niezbędny zakres do poprawienia lub uzupełnienia.

Czas załatwienia spraw objętych badaniem wynosił do 166 dni, w szczególności 15 spraw (z 32 zbadanych tj. 46,9%) zostało zakończonych w terminie do 30²⁶ dni, 11 spraw (34,4%) w terminie od 31 do 60 dni, a pozostałe sześć (18,7%) spraw trwało powyżej 60 dni. W przypadku jednej sprawy przekroczono dwumiesięczny termin załatwiania sprawy, przy czym o niezakończonym terminie nie zawiadomiono wnioskodawcy. Działanie takie było niezgodne z art. 35 § 3 oraz art. 36 kpa, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto, w czterech sprawach wezwania do uzupełnienia braków w dokumentach kierowane były do wnioskodawców po upływie od 47 do 79 dni od daty wpływu wniosków do Urzędu, co stanowiło naruszenie zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 § 1 kpa, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 288-430)

Na podstawie danych uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²⁷ ustalono, że spośród 32²⁸ cudzoziemców, których dane zostały przekazane do ZUS, 15²⁹ nie znajdowało się w bazach Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS jako osoby zgłoszone do ubezpieczenia. Wśród pozostałych 17 osób znajdujących się w ewidencji ZUS, 12 zostało zgłoszonych przez podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcowi wskazane w zezwoleniach na pracę objętych badaniem kontrolnym, a pięć pozostałych osób zostało zgłoszonych przez inne podmioty lub w okresie innym niż badane zezwolenia. Z 17 osób figurujących w ewidencji Zakładu, 10³⁰ z nich po roku od wydania zezwolenia na pracę było zgłoszonych do ubezpieczeń, natomiast według stanu na 30 kwietnia 2025 r. zgłoszonych było osiem osób.

Spośród 12 osób zgłoszonych do ZUS w ramach badanych zezwoleń, sześć osób zostało zgłoszonych w terminie do 3 miesięcy od początku ważności zezwolenia, dwie osoby w okresie pomiędzy 3 a 6 miesięcy, a zgłoszenie pozostałych czterech osób nastąpiło po upływie co najmniej 6 miesięcy od początku ważności zezwolenia.

W przypadku sześciu osób, okres zgłoszenia w ZUS przez podmioty powierzające pracę był krótszy niż wskazany w zezwoleniu na pracę i wynosił do jednego do siedmiu miesięcy, przy czym w pięciu przypadkach podmioty te poinformowały Urząd o zakończeniu pracy na podstawie wydanego zezwolenia i złożyły wnioski o jego uchylenie. W pozostałych sześciu przypadkach okres zgłoszenia do ubezpieczenia w ZUS był zgodny z wydanym zezwoleniem. Spośród 12 osób zgłoszonych do ZUS, w przypadku 10 osób podstawa wymiaru składki społecznej, była równa lub wyższa niż wskazane w zezwoleniu wynagrodzenie brutto, a w przypadku dwóch osób, podstawa ta była niższa niż wskazane w zezwoleniu wynagrodzenie brutto.

dłużej, przy czym decyzje wydano niezwłocznie po uzupełnieniu dokumentacji przez wnioskodawców.

²⁶ W tym jedna decyzja została wydana w dniu złożenia wniosku, a szybkość procedowania związana była z potrzebą zatrudnienia profesjonalnego sportowca.

²⁷ Dalej także: ZUS.

²⁸ Do ZUS przekazano dane cudzoziemców z próby 32 badanych zezwoleń na pracę cudzoziemca wydanych przez Urząd w latach 2022-2024.

²⁹ W przypadku dwóch osób podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcowi zwróciły się do Urzędu z wnioskiem o uchylenie wydanego zezwolenia na pracę.

³⁰ W tym jedna osoba, której nie minął jeszcze rok od uzyskania zezwolenia, ale na dzień uzyskania informacji nadal była zgłoszona w ZUS.

(akta kontroli str. 190-197)

Dyrektor Wydziału, odnosząc się do danych uzyskanych z ZUS stwierdził, że dane te pokazują rzeczywistość realizacji wydawanych zezwoleń, a brak mechanizmów przeciwdziałających nadmiernej podaży dokumentów kreuje realny obraz rynku zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Wskazał, że służby Wojewody Wielkopolskiego od lat postulują zwrócenie większej uwagi na rzeczywisty charakter działalności podmiotów składających wnioski w procesie legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców, chociażby w kontekście realizacji procesów rekrutacyjnych tych osób do pracy w rozmaitych podmiotach. Dyrektor zwrócił uwagę na trudności w zakresie ustawowego zdefiniowania, ale także realnej kontroli nad zjawiskiem outsourcingu pracowniczego, wskazując że przepisy nie rozróżniają prawdziwego pracodawcy od pośrednika ukrytego od kilku lat za pojęciem outsourcingu. W ocenie Dyrektora zadaniem wykraczającym poza możliwości kadrowe i organizacyjne organów odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń na pracę jest szczegółowa weryfikacja w rejestrach fluktuacyjnych podmiotów poprzez np. badanie stosunku liczby powiadomień o niepodjęciu pracy do liczby zezwoleń. Ponadto wskazał, że Wojewoda Wielkopolski notuje najwyższy w Polsce wskaźnik odmów do złożonych wniosków w sprawach zezwoleń na pracę wynoszący w I półroczu 2025 r. -16,5%, przy 4% średniej w kraju. Dodał, że przy obecnych możliwościach kadrowych oraz rzeczywistości kreowanej przez składane wnioski i działania podmiotów powierzających pracę cudzoziemcowi, niezwykle trudno sprostać rygorystycznym wymogom terminowym określonym w kpa.

(akta kontroli str. 794-796)

Szczegółowym badaniem zostało objętych dziewięć³¹ spraw zakończonych decyzją o odmowie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP. We wszystkich badanych sprawach Urząd przed wydaniem decyzji odmownej wzywał wnioskujących o uzupełnienie dokumentów oraz informował stronę o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Urząd we wszystkich wezwaniach wskazywał przesłanki, których brak spełnienia skutkować mógł wydaniem decyzji niezgodnej z wnioskiem. W ośmiu przypadkach podstawą decyzji odmownych było zaistnienie okoliczności z art. 88j ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia tj. złożenie wniosku dla pozor, zezwolenie miało być wykorzystywane przez cudzoziemca w celu innym niż wykonywanie pracy dla danego podmiotu lub podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnił obowiązków związanych z prowadzeniem działalności. W pozostałym przypadku wydanie decyzji odmownej podyktowane było przesłanką wynikającą z art. 88j ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia tj. niespełniania wymogów określonych w art. 88c tej ustawy, tj. proponowane wynagrodzenie było niższe od wynagrodzenia na porównywalnym stanowisku.

W trzech spośród dziewięciu badanych sprawach zakończonych decyzją o odmowie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, wnioskodawcy złożyli odwołania do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. We wszystkich wydanych decyzjach organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżone decyzje organu I instancji.

Badane postępowania, dotyczące odmowy wydania zezwolenia na pracę cudzoziemców, trwały od 54 do 404 dni (średnio 163 dni), przy czym w pięciu sprawach decyzje zostały wydane po upływie wyznaczonego przez Urząd na podstawie art. 36 § 1 kpa terminu załatwienia sprawy, a o fakcie niezłatwienia

³¹ Wybrane celowo po trzy z każdego roku objętego kontrolą, w tym trwające najdłużej.

sprawy w terminie nie powiadomiono strony postępowania, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto, w pięciu sprawach wezwania do uzupełnienia braków w dokumentach kierowane były do wnioskodawców po upływie od 34 do 161 dni od daty wpływu wniosków do Urzędu, co stanowiło naruszenie zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 § 1 kpa, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 431-561)

W latach 2022-2024 w Urzędzie uchylono 9 502 zezwolenia na pracę cudzoziemca, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 2 184, 4 302 i 3 016. Prawdopodobność wydawania decyzji o uchyleniu zezwolenia na pracę cudzoziemca zbadano na próbie dziewięciu spraw³². Ustalono, że w każdej z analizowanych spraw zaistniały przesłanki określone w art. 88k ustawy o promocji zatrudnienia. Najczęstszą przyczyną uchylenia zezwolenia były okoliczności określone w art. 88k ust. 1 pkt 2 i 5 tj. ustanie przyczyny udzielenia zezwolenia na pracę oraz zaistnienie okoliczności, o których mowa w art. 88i pkt 5 lub 6 - cudzoziemiec nie podjął pracy w okresie 3 miesięcy od początkowej daty ważności zezwolenia na pracę lub cudzoziemiec przerwał pracę na okres przekraczający 3 miesiące. W badanych sprawach czas trwania postępowania od dnia uzyskania informacji o okolicznościach wskazujących na zasadność uchylenia zezwolenia do wydania decyzji uchylającej zezwolenie wyniósł od dziewięciu do 340 dni, w tym w pięciu przypadkach przekroczył on termin załatwienia sprawy określony w art. 35 § 3 kpa, co zostało szczerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 562-604)

Na podstawie porozumienia³³ z 16 listopada 2017 r. zawartego z Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim³⁴, Urząd udostępnił NoOSG pomieszczenie biurowe w budynku WUW. Pomieszczenie to było użytkowane przez oficera łącznikowego Straży Granicznej, który realizował swoje zadania, w tym w szczególności mógł na bieżąco zapoznawać się z aktami postępowań prowadzonych przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 605-645)

Obowiązek określony w art. 88l ustawy o promocji zatrudnienia, tj. informowanie organu Straży Granicznej o uchyleniu zezwolenia na pracę, realizowali pracownicy Wydziału przekazując egzemplarz decyzji o uchyleniu zezwolenia oficerowi łącznikowemu Straży Granicznej w siedzibie Wydziału. Dyrektor WSC, w tej sprawie, wyjaśnił że takie procedowanie zapewniało szybką wymianę informacji oraz ograniczyło dodatkowe czynności techniczne.

(akta kontroli str. 783)

W okresie objętym kontrolą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu³⁵ złożono 34³⁶ skargi na bezczynność lub przewlekłe postępowanie Wojewody Wielkopolskiego w sprawach dotyczących wydawania decyzji o wydaniu zezwolenia na pracę cudzoziemca, z tego 13 w 2022 r. oraz 21 w 2024 r. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone przez WSA, który 12³⁷ skarg uwzględnił, a pozostałe 22 skargi oddalił lub odrzucił, albo postępowanie w sprawie skargi umorzył. W wyrokach tych WSA nie zasądził kar pieniężnych na

³² Po trzy z każdego roku objętego kontrolą.

³³ Porozumienie 162/N/2017 aneksowane 16 grudnia 2020 r. oraz 29 listopada 2022 r. obowiązuje do 31 grudnia 2025 r.

³⁴ Dalej: NoOSG.

³⁵ Dalej: WSA.

³⁶ Uwzględniono sprawy, w których wnioski o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca wpłynęły w latach 2022-2024.

³⁷ 11 z 2022 r. oraz jedna z 2024 r.

rzecz skarżących. Szczegółowej analizie poddano sześć³⁸ skarg. W dwóch wyrokach uwzględniających skargi, WSA stwierdził, że Wojewoda Wielkopolski dopuścił się beczynności w rozpoznawaniu wniosków o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, jednakże beczynność ta nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku pozostałych czterech skarg, w dwóch WSA oddalił skargi w całości, jedno postępowanie zostało umorzone³⁹ oraz jedna skarga została odrzucona, (zezwolenie, o które wnioskował skarżący zostało wydane przed wniesieniem przez skarżącego skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania).

(akta kontroli str. 646-711)

W latach 2022-2024 do Urzędu wpłynęło łącznie dziewięć skarg dotyczących kwestii rozpatrywania wniosków o wydanie zezwoleń na pracę cudzoziemca, z tego osiem w 2022 r. i jedna w 2024 r. W wyniku badania sześciu⁴⁰ skarg stwierdzono, że zgodnie z dyspozycją określoną w art. 237 § 3 kpa we wszystkich tych sprawach zawiadomiono skarżącego o sposobie załatwienia skargi, jednakże w dwóch przypadkach nieznacznie⁴¹ przekroczono termin ich rozpatrzenia określony w art. 237 § 1 kpa. Przedmiotem skarg był przede wszystkim długi czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pracę oraz nienależyte wykonywanie obowiązków przez pracowników Wydziału. W udzielanych odpowiedziach Urząd informował, że wnioski rozpatrywane są według kolejności ich wpływu, a wydłużony czas oczekiwania na wydanie zezwolenia o pracę wynikał z przyczyn obiektywnych czyli rosnącej liczby wniosków wymagających weryfikacji. Spośród sześciu badanych skarg pięć uznano za bezzasadne, a jedną uznano za zasadną (w zakresie błędnego udzielenia informacji).

(akta kontroli str. 712-781)

W ocenie pracodawców⁴², największą przeszkodą w skutecznym pozyskiwaniu pracowników z zagranicy jest długotrwały i skomplikowany proces uzyskiwania zezwoleń na pracę oraz wiz pracowniczych, co powoduje, że wielu kandydatów rezygnuje z pracy w Polsce i wybiera kraje, w których proces legalizacji zatrudnienia jest szybszy i prostszy. Wskazywali oni również na niejednorodną interpretację przepisów prawa przez różne urzędy wojewódzkie. W celu poprawy skuteczności pozyskiwania cudzoziemców do pracy, pracodawcy zaproponowali wprowadzenie przepisów, które w bardziej przejrzysty i jednolity sposób regulowałyby procedury legalizacyjne. W ich ocenie proces ten powinien być scyfryzowany a nawet zautomatyzowany, co pozwoliłoby zminimalizować obciążenie urzędów wojewódzkich, a przede wszystkim skrócić czas oczekiwania. Przedstawiono również propozycję wprowadzenia uproszczonej ścieżki w przypadku przedłużenia zezwolenia oraz dla cudzoziemców przebywających już legalnie w Polsce, którzy z różnych powodów zmieniają pracodawcę. Według większości pracodawców obowiązujące uregulowania prawne są niejednoznaczne, nadmiernie rozbudowane i często niedostosowane do realiów rynku pracy. Wskazywano na konieczność wprowadzenia zmian upraszczających procedury, umożliwiających szybką reakcję na nagłe braki kadrowe w poszczególnych branżach oraz umożliwiającą legalizację pobytu

³⁸ Dwie uwzględnione, dwie oddalone oraz po jednej skardze, w której postępowanie umorzono i jednej odrzuconej.

³⁹ Skarżący cofnął skargę.

⁴⁰ Pięć skarg z 2022 r. i jedna z 2024 r.

⁴¹ Odpowiedzi udzielono cztery dni po terminie.

⁴² Pisma w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 ustawy o NIK wysłano do 15 podmiotów składających, w okresie objętym kontrolą, wnioski o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca, z czego odpowiedzi udzieliło 8 z nich.

osób z dokumentami innych państw Schengen. W zakresie zmian legislacyjnych postulowano między innymi o: usunięcie konkretnego pracodawcy i stanowiska pracy z decyzji o pobycie czasowym i pracy; eliminację dublujących się procedur (np. przekazywania tych samych danych do kilku instytucji); dopuszczenie możliwości składania niektórych wniosków bezpośrednio przez cudzoziemców (np. w zakresie wiz); umożliwienie pracy cudzoziemcowi w dniu złożenia wniosku o takie zezwolenie oraz uproszczenie formalności przy zmianie warunków zatrudnienia. Wszyscy pracodawcy stwierdzili, że długotrwałe oczekiwanie na otrzymanie zezwolenia negatywnie wpływa na działalność firm i gospodarkę. W praktyce skutkuje to rezygnacją kandydatów z zatrudnienia, co oznacza trudności organizacyjne po stronie pracodawcy, co z kolei przekłada się na utratę konkurencyjności na rynku. Pracodawcy wskazywali, że decyzje o pozyskiwaniu pracowników z zagranicy wynikały przede wszystkim z braku dostępnych kandydatów na lokalnym rynku pracy, a dodatkową zaletą pracowników zagranicznych jest to, że wykazują się często dużą motywacją i dyspozycyjnością, co jest istotnym aspektem przy zatrudnieniu.

(akta kontroli str. 198-249)

W sprawie istniejących barier utrudniających skuteczne pozyskiwanie pracowników z zagranicy Wojewoda Wielkopolski wskazała, że w przypadku rozpatrywania tego zagadnienia jako szybkie, proste i tanie uzyskiwanie dokumentów legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców, należy uwzględnić: *popyt na tego rodzaju zezwolenia, w tym wielość graczy na rynku migracyjnym zainteresowanych samymi dokumentami lub potrzebami migracyjnymi cudzoziemców; możliwości kadrowe administracji wojewódzkiej i centralnej; możliwości organizacyjne i techniczne (szczególnie elektroniczna procesów) administracji; otoczenie prawne krajowe i unijne*. Stwierdziła, że rozpatrując to zagadnienie jako pozyskanie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach do długotrwałego wykonywania zleconego zadania należałoby skupić się na: *prawdziwych potrzebach gospodarki zarówno w zakresie zapotrzebowania na pracowników z zagranicy, jak i wpływu na charakter rozwoju gospodarki, szczególnie jej innowacyjność; sposobach rekrutacji w kraju pochodzenia; kwalifikacjach pracownika zbadanych w kraju pochodzenia, w tym wszechstronne przetestowanie umiejętności kandydata; stworzeniu u polskiego pracodawcy odpowiednich warunków do adaptacji pracownika cudzoziemskiego; zapewnieniu przejrzystości i trwałości zatrudnienia u bezpośredniego pracodawcy; przedstawieniu cudzoziemcowi w kraju pochodzenia jego przyszłego statusu migracyjnego oraz możliwości i ograniczeń wynikających z unijnego i polskiego stanu prawnego migrantów zarobkowych; procedurach legalizacji pobytu i pracy, nastawionych na powyższe i skorelowanych z innymi procesami adaptacyjnymi, minimalizujących nadużycia związane ze sprowadzaniem cudzoziemców z zagranicy; bezpieczeństwie państwa i długofalowej ochronie krajowego rynku pracy, które powinny być wartościami nadrzędnymi nad doraźnymi potrzebami pozyskiwania taniej siły roboczej niezależnie od zagrożeń*.

Wojewoda podała, że skuteczność pozyskiwania pracowników z zagranicy można poprawić poprzez: *kształtowanie jakości pozyskiwanych pracowników i zmniejszenie ich liczby poprzez właściwą rekrutację; odejście od formuły agencji/pośrednika udającego bezpośredniego pracodawcę, zwiększenie roli urzędów pracy w weryfikacji przyjeżdżających cudzoziemców, czyli przejęcie funkcji operatora łączącego pracodawcę z pracownikiem nie tylko polskim; elektroniczną procesów weryfikacji danych niezbędnych do rozpatrzenia wniosków pracodawców i cudzoziemców (efektywność działania administracji jest znacznie zmniejszona przez rozproszenie danych w wielu systemach, bardzo potrzebny jest węzeł, który umożliwi dostęp do informacji o cudzoziemcach w jednym miejscu, np.: zapowiadany Krajowy*

Rejestr Cudzoziemców oraz rośnie potrzeba automatyzacji wielu czynności); wspieranie bezpośrednich pracodawców i eliminację zjawisk outsourcingu/leasingu/pośrednictwa pracowniczego i usług wykonywanych przy pomocy cudzoziemskich pracowników; wzmocnienie instytucji kontrolnych (Straży Granicznej, Państwowej Inspekcji Pracy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych itd.) do skuteczniejszego kontrolowania ruchów migracyjnych, nieprawidłowości w zatrudnianiu cudzoziemców; zwiększenie kontroli nad ruchem cudzoziemców z państw trzecich w Polsce poprzez obowiązki rejestracyjne, np. egzekwowanie obowiązku meldunkowego, włączenie w system PESEL uwarunkowanego zameldowaniem/albo udokumentowanym zakwaterowaniem itd.; zmianę modelu udzielania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, np.: pierwsze zezwolenie, gdy została udokumentowana wcześniejsza praca na podstawie innych tytułów (informacja o składkach ZUS dostępna dla wojewody w systemie teleinformatycznym); wzrost stawek opłat skarbowych za zezwolenia na pracę, zezwolenia na pobyt. Ponadto dodała, że przepisy ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia są krokiem we właściwym kierunku, jednakże są niewystarczające, gdyż nie eliminują zjawisk patologicznych na rynku pracy oraz obciążają postępowanie dodatkowymi czynnościami.

Odnośnie obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących pozyskiwania pracowników z zagranicy Wojewoda stwierdziła, że nowe przepisy częściowo odpowiadają na wyzwania i cele stojące przed realizacją Strategii Migracyjnej sformułowanej w 2024 roku, przy czym regulacje te mogą niewystarczająco chronić przed zjawiskiem spekulacji migracyjnej oraz nie ograniczać nadmiernego i nieuzasadnionego popytu na dokumenty legalizacyjne. Ponadto, podała, że przepisy obowiązujące od 7 czerwca br. wprowadziły potrzebne, nowe obligatoryjne podstawy do odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, jednak wojewodowie nie zostali dotychczas wyposażeni w więcej narzędzi do weryfikacji informacji znanych z urzędu za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. Ścieżka postępowania administracyjnego jest nieadekwatna do pozyskiwania pracowników z zagranicy zarówno jeśli chodzi o terminy, środki odwoławcze, jak i środki zaskarżenia. Zasadnym byłoby wyłączenie stosowania zapisów kodeksu postępowania administracyjnego i stworzenie odrębnej procedury pozyskiwania pracowników z zagranicy. Biorąc pod uwagę znaczny zakres nowych uregulowań obowiązujących od 1 czerwca 2025 r., barierą do skutecznego ich wdrożenia jest niewystarczający zakres dostępu do informacji gromadzonych przez inne organy w systemach teleinformatycznych, a zasoby kadrowe do obsługi obecnie i w najbliższej przyszłości są niedoszacowane.

(akta kontroli str. 200-204)

stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w sześciu przypadkach stwierdzono naruszenie terminów załatwienia spraw, dotyczących wydawania i uchylania zezwoleń na pracę cudzoziemca, określonych w art. 35 § 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, w szczególności:

- w jednej⁴³ z 41⁴⁴ (4,6%) objętych badaniem spraw, dotyczących wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, decyzję wydano po 166 dniach od daty wpływu wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca;
- w pięciu⁴⁵ z dziewięciu (55,5%) objętych badaniem spraw, dotyczących uchylenia decyzji o wydaniu zezwolenia na pracę cudzoziemca, decyzję wydano w terminie od 90 do 340 dni od uzyskania informacji o okolicznościach wskazujących na zasadność uchylenia zezwolenia.

(akta kontroli str. 288-604)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że głównymi przyczynami niedochowywania terminów załatwiania spraw była: *niewystarczająca liczba pracowników do rozpatrywania wniosków, zmienność skali napływu wniosków, skutkująca spiętrzeniami w ich rozpatrywaniu, brak możliwości zapewnienia natychmiastowych zastępstw wobec rotacji i absencji pracowników oraz niekompletność wniosków, zarówno pod względem formalnym, jak i pod kątem warunków do wydawania zezwolenia*. W odniesieniu do spraw dotyczących uchylania zezwoleń na pracę oprócz wcześniej podanych przyczyn wskazał na zwiększoną w 2024 r. liczbę wpływających pism informujących o zakończeniu/niepodjęciu/przerwie w wykonywaniu pracy, wymagających weryfikacji oraz konieczność przekierowywania pracowników, w tym tych zajmujących się uchylaniem zezwoleń na pracę do innych zadań z uwagi na długotrwałe absencje chorobowe oraz fluktuację pracowników. Dodał, że sprawy były realizowane zgodnie z pozostałymi na daną chwilę w dyspozycji zasobem kadrowym oraz aktualną kolejką, wyznaczoną datą wpływu informacji wskazujących na zasadność uchylenia zezwolenia.

(akta kontroli str. 787-789)

2. Stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązku określonego w art. 36 ust. 1 kpa, w szczególności:

- w jednej⁴⁶ z 41 (4,6%) objętych badaniem spraw, dotyczących wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, strony nie powiadomiono o niezakończonym w terminie z podaniem przyczyny zwłoki 1 wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy;
- w pięciu⁴⁷ z 41 badanych spraw (12,2%) decyzje zostały wydane po upływie wyznaczonego przez Urząd na podstawie art. 36 § 1 kpa terminu załatwienia sprawy, a o fakcie niezakończonym w terminie nie powiadomiono strony postępowania.

(akta kontroli str. 288-561)

Dyrektor WSC podał, że niedochowywanie wyznaczonych przez Urząd terminów wynikało z obciążenia bieżącymi wnioskami i charakteru rozstrzygnięć do podjęcia tj. decyzji odmownych. Stwierdził, że trudno jest pogodzić terminowe przygotowanie rozstrzygnięć negatywnych z koniecznością jak najszybszej weryfikacji wniosków bieżących, w sytuacji gdy pracownikowi miesięcznie przydzielanych jest ok. 300 nowych wniosków do rozpatrzenia. W jego ocenie niedochowywanie terminów wydania decyzji mogło wynikać ze zbyt optymistycznej

⁴³ Sprawa nr SC-V.8671.11862.2024.

⁴⁴ 32 sprawy, w których wydano zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz 9 spraw, w których odmówiono wydania takiego zezwolenia.

⁴⁵ Sprawy o nr: SC-V.8671.25183.2023, SC-V.8671.470.2023, SC-V.8671.1442.2023, SC-V.8671.2495.2024 i SC-V.8671.15976.2024.

⁴⁶ Sprawa nr SC-V.8671.11862.2024.

⁴⁷ Sprawy o nr: SC-V.8671.3633.2022, SC-V.8671.7611.2022, SC-V.8671.5161.2022, SC-V.8671.74486.2023 i SC-V.8671.101100.2023 - wszystkie sprawy zakończyły się odmową wydania zezwolenia.

prognozy w momencie wyznaczania nowego terminu załatwienia sprawy w wezwaniu, w stosunku do faktycznych możliwości jej załatwienia, a ze względu na koncentrację na czynności służących postępowi w rozpatrzeniu wniosków nie kierowano do stron kolejnych informacji o niezakończonym w terminie.

(akta kontroli str. 787-789)

3. W dziewięciu⁴⁸ spośród 41 badanych spraw (22%) wezwania do uzupełnienia braków w dokumentach kierowane były do wnioskodawców po upływie od 34 do 161 dni od daty wpływu wniosków do Urzędu. Stanowiło to naruszenie zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 § 1 kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, co oznacza, że organ powinien prowadzić postępowanie w sposób sprawny, bez nieuzasadnionego wstrzymywania i przewlekania czynności procesowych, tak aby zakończenie postępowania nastąpiło w najkrótszym możliwym terminie.

(akta kontroli str. 288-561)

Dyrektor Wydziału stwierdził, że na czas trwania postępowań miał wpływ skomplikowany charakter spraw, wymagający czynności wyjaśniających odnoszących się do kompletności formalnej, spełniania warunków do udzielenia zezwolenia, względnie przesłanek do odmowy wydania zezwolenia. Wyjaśnił także, że wnioski niekompletne, bądź budzące wątpliwości pod kątem faktycznych okoliczności związanych z powierzeniem pracy są bardziej czasochłonne, wymagają znacznie więcej nakładów i czynności wyjaśniających, co przekłada się na czas ich rozpatrzenia. W odniesieniu do sprawy, w której najpóźniej wysłano wezwanie do uzupełnienia dokumentów Dyrektor WSC wyjaśnił, że na czas trwania postępowania znaczący wpływ miała konieczność załatwienia wcześniej złożonych wniosków, gdyż w 2021 r. do Urzędu wpłynęło 72,9 tys. wniosków o wydanie zezwolenia na pracę, z czego ponad 21 tys. rozpatrzono w 2022 r. ze względu na niewystarczające zasoby kadrowe. Na dzień wpływu przedmiotowego wniosku referent miał do rozpatrzenia 3,9 tys. wniosków, co skutkowało zaburzeniem płynności postępowania, a dotrzymanie terminów przy takich uwarunkowaniach nie było możliwe.

(akta kontroli str. 787-789)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania w sprawie rozpatrzenia wnioskowo wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, których w okresie objętym kontrolą wpłynęło 89,6 tys. (z tego najwięcej w 2024 r. - 32,5 tys.) były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia. W wyniku tych postępowań w latach 2022-2024 Wojewoda wydał ponad 80,8 tys. decyzji o zezwoleniu na pracę cudzoziemca oraz odmówił wydania takich decyzji w 4,6 tys. przypadkach. W okresie tym do ministra właściwego do spraw pracy złożono 203 odwołania od tych decyzji. Wśród badanych postępowań stwierdzono przypadki rozpatrywania spraw z naruszeniem przepisów kpa w zakresie terminowości załatwienia sprawy oraz informowania stron o niezakończonym w terminie, o nowym terminie jej załatwienia i przyczynach zwłoki. W ocenie NIK główną przyczyną tych nieprawidłowości były niewystarczające zasoby karowe Wydziału.

⁴⁸ Sprawy o nr: SC-V.8671.7611.2022, SC-V.8671.16755.2022, SC-V.8671.74486.2023, SC-V.8671.101100.2023, SC-V.8671.11862.2024, SC-V.8671.13012.2024, SC-V.8671.13562.2024, SC-V.8671.14055.2024, SC-V.8671.20171.2024.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi	NIK nie formułuje uwag.
Wnioski	Podjęcie działań zapewniających terminowe rozpatrywanie spraw z zakresu wydawania i uchylania zezwoleń na pracę cudzoziemca.

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 w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b 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 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.

Poznań, 13 października 2025 r.

Kontroler
Renata Robińska
doradca techniczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
z up. Zuzanna Kaźmierczak
Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

