



WUW180329459

arszawa, dn. 30.10.2018 r.

**SZEF URZĘDU DO SPRAW
CUDZOZIEMCÓW****Rafał Rogala**

BSZ.WKiN.091.2.2018/HT

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców		
WPEŁNIO DNIA	09. 11. 2018	WPEŁNIO DNIA
L.dz.	501/185160/18	
zał.		

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu KANCELARIA GŁÓWNA		
WPEŁNIO DNIA	08. 11. 2018	WPEŁNIO DNIA
L.dz.	185160/17	
zał.		

Wielkopolski Urząd Wojewódzki Sekretariat Wojewody Wielkopolskiego		
WPEŁNIO DNIA	08. 11. 2018	WPEŁNIO DNIA
L.dz.		
zał.		

Pan

Zbigniew Hoffmann

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**w zakresie oceny prawidłowości prowadzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowań
o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę**

Kontrolę przeprowadzono w dniach od 2 do 6 lipca 2018 r. na podstawie planu kontroli na rok 2018, zatwierdzonego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹, pana Rafała Rogalę.

Przedmiotem kontroli były postępowania oraz decyzje wydawane w sprawach udzielenia cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, na podstawie wniosków, które wpłynęły do Wojewody Wielkopolskiego w okresie od dnia 1 lipca 2017 r. do dnia 30 września 2017 r.

Celem kontroli była analiza poprawności prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie wydawania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.² Realizując powyższy cel, zespół kontrolny wykorzystał następujące techniki badawcze: analiza i opis dokumentów, rozmowy oraz pobieranie pisemnych wyjaśnień od pracowników kontrolowanej jednostki.

Ocenie poddano pracę Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego³ mieszczącego się przy ul. Plac Wolności 17, 61-713 Poznań. W okresie podlegającym kontroli funkcję Wojewody Wielkopolskiego pełnił pan Zbigniew Hoffmann.

¹ Dalej Szef UdSC² Dz. U. z 2016 r. poz. 1990 z późn zm.; dalej u.o.c.³ Dalej WSOiC WUW

Organem nadrzędnym nad wykonywaniem przez wojewodów zadań, wynikających z u.o.c., zgodnie z art. 22 ust. 2 tejże ustawy, jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Po dokonaniu, w dniu 2 lipca 2018 r., wpisu do książki kontroli, czynności kontrolne realizował zespół kontrolny w składzie:

1. Hanna Trawińska – główny specjalista w Wydziale Kontroli i Nadzoru Biura Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – kierownik zespołu, na podstawie upoważnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr 8/2018 z dnia 14 czerwca 2018 r.
2. Wiesława Karwowska – główny specjalista w Wydziale Kontroli i Nadzoru Biura Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – członek zespołu kontrolnego, na podstawie upoważnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr 9/2018 z dnia 14 czerwca 2018 r.
3. Bartosz Koneczny – naczelnik Wydziału Kontroli i Nadzoru Biura Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – członek zespołu kontrolnego, na podstawie upoważnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr 10/2018 z dnia 14 czerwca 2018 r.

Tryb kontroli jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono:

I. Stan prawno – organizacyjny

Wielkopolski Urząd Wojewódzki zapewnia wykonywanie przez Wojewodę Wielkopolskiego zadań związanych z pełnieniem przez niego funkcji.

W okresie objętym kontrolą do 30 lipca 2017 r. obowiązywało Zarządzenie Wojewody Wielkopolskiego Nr 318/16 z dnia 14 czerwca 2016 r., zmienionego zarządzeniem Nr 175/17 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Od 31 lipca 2017 r. obowiązywało Zarządzenie Nr 356/17 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Zgodnie z wymienionym aktami normatywnymi podstawową komórką organizacyjną Urzędu jest Wydział. Wydziałami kierują dyrektorzy wydziałów przy pomocy zastępców.

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 27/17 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego⁵ z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu sprawy, będące przedmiotem kontroli załatwiane były w Oddziale Legalizacji Pobytu I, Oddziale Legalizacji Pobytu II oraz Oddziale Obsługi Klienta. Zgodnie z Zarządzeniem nr 21/2016 DG WUW z dnia 14 lipca 2016 r. zmienionego Zarządzenia nr 5/2017 DG WUW z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego delegatur Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu w celu zapewnienia skutecznej realizacji zadań WSOiC WUW w Delegaturach w Kaliszu, Koninie, Lesznie i Pile zlikwidowano

⁴Dz.U. z 2011 r. nr 185 poz. 1092

⁵ Dalej DG WUW

stanowisko Spraw Obywatelskich i wprowadzono Oddział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Pracami WSOiC kieruje Dyrektor Wydziału. W kontrolowanym okresie Dyrektorem WSOiC WUW był pan Grzegorz Wojtasz. Pani Aneta Budnik Zastępca Dyrektora WSOiC WUW pełniła bezpośredni nadzór nad kierownikami Oddziałów Legalizacji Pobytu i Obsługi Klienta. Natomiast bezpośredni oraz pośredni nadzór nad wieloosobowymi stanowiskami pracy do spraw postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców oraz stanowiskami obsługi klienta pełnili kierownicy Oddziałów Legalizacji Pobytu i Obsługi Klienta oraz ich zastępcy: pani Marta Chojnacka, pani Marta Cholewińska, pani Anna Roicka oraz pani Małgorzata Organa.

II. Ocena prawidłowości prowadzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach

Według danych zawartych w Systemie Informatycznym Pobyt v.2 w okresie od 1 lipca 2017 r. do 30 września 2017 r. do Wojewody Wielkopolskiego wpłynęły wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, którymi objętych było **3335** cudzoziemców.

Na podstawie wymienionych wyżej wniosków (na dzień sporządzenia statystyk przez Wydział Analiz i Statystyk Migracyjnych BSZ tj. 4 czerwca 2018 r.) Wojewoda Wielkopolski udzielił wnioskowanego zezwolenia **2125** cudzoziemcom, a odmówił wnioskowanego zezwolenia **128** aplikantom. W **86** przypadkach umorzył postępowanie, a w **31** pozostawił wniosek bez rozpoznania. W **8** przypadkach odmówił wszczęcia postępowania, natomiast w **1** przypadku zwrócił wniosek. Ponadto Wojewoda Wielkopolski po stwierdzeniu braku właściwości przekazał **12** wniosków do innych organów celem ich rozpatrzenia. Na dzień sporządzenia statystyk **951** postępowań było w toku.⁶

Kontrolą objęto w tym zakresie **120** spraw w tym **75** postępowań zakończonych decyzją pozytywną, **35** postępowań w toku.⁷ Ponadto zespół kontrolny zbadał zasadność odmowy wszczęcia postępowania w przypadku **5** spraw oraz zasadność pozostawienia bez rozpoznania **5** wniosków.

Spośród 120 skontrolowanych spraw poza brakiem w aktach badanych sprawa pouczenia (art. 7 u.o.c.), adnotacji urzędowych na wnioskach składanych przez cudzoziemców oraz metryk (art. 66 k.p.a.) w aktach prowadzonych postępowań nie stwierdzono uchybień w 49 postępowaniach.

⁶ W przypadku 7 wniosków wydano więcej niż jedną decyzję.

⁷ Zespół kontrolny nie badał decyzji Wojewody o odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, ponieważ decyzje negatywne weryfikowane są w toku postępowania odwoławczego, do kontroli losowo wybrano postępowania zakończone decyzją pozytywną oraz postępowania w toku.

Ocena działalności Wojewody Wielkopolskiego w zakresie wykonywania zadań będących przedmiotem kontroli została przeprowadzona pod względem legalności, celowości i rzetelności, a zespół kontrolny ocenił kontrolowany organ **w następujących kategoriach:**

1. *Dopełnienie przez organ obowiązku ustalenia czy wnioskodawca spełniał warunki do udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia zaangażowania organu w procesie gromadzenia materiału dowodowego oraz sposobu jego rozpatrzenia.*
2. *Terminowość prowadzonego postępowania.*
3. *Wywiązywanie się przez organ z obowiązku:*
 - *pisemnego informowania strony, w języku dla niej zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących stronie prawach i ciążących na niej obowiązkach, co wynika z art. 7 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;*
 - *uzyskania informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, co wynika z art. 109 ustawy o cudzoziemcach;*
 - *sprawdzenia we wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego poprawności wpisu dotyczącego obowiązku pobrania przez organ odcisków linii papilarnych cudzoziemca, wnioskodawcy, co wynika z art. 106 ust. 4;*
 - *wskazania w decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę informacji o których mowa w art. 118 u.o.c.*
4. *Terminowość oraz rzetelność rejestracji danych w Systemie Informatycznym Pobyt v.2.⁸*

W programie kontroli założono 4 stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna. Zespół kontrolny odstąpił od 4 stopniowej skali ocen na rzecz oceny opisowej. Wydaje się ona narzędziem bardziej odpowiednim i sprawiedliwym do przedstawienia wyników kontroli, zwłaszcza w świetle gwałtownego i stale narastającego wzrostu liczby wniosków składanych przez cudzoziemców ubiegających się o zezwolenia pobytowe na terytorium RP. Od 2014 r. utrzymuje się stała tendencja wzrostu ogólnej liczby wniosków, przy jednoczesnym niewystarczającym do ich obsługi stanie kadrowym. Tak znaczny przyrost spraw załatwianych przez WSOiC nie miał precedensu w dotychczasowej jego praktyce.

⁸ Dalej SI Pobyt v.2

Ocena działalności Wojewody Wielkopolskiego w w/w 4 kategoriach

Ad. 1. Warunki udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę szczegółowo określają przepisy odpowiednio Rozdziału 1 i Rozdziału 2, Działu V ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

W tej **kategori** zespół kontrolny stwierdził **nieprawidłowości w 11 sprawach**.

Zespół kontrolny pozytywnie ocenił działania organu w poniższych obszarach.

➤ Z analizy akt prowadzonych postępowań wynika, że pracownicy WSOiC WUW przed wszczęciem postępowania badali legalność pobytu wnioskodawcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonując oceny ważności tytułów pobytowych: wiz oraz zezwoleń pobytowych. Analizowali przesłanki do udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę określone w art. 114 ust.1 u.o.c. Gromadzili i weryfikowali dowody dotyczące źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania wnioskodawcy i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, ubezpieczenia zdrowotnego oraz miejsca zamieszkania na terytorium RP.

➤ Każda sprawa zawierała załącznik nr 1 do wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Jeżeli rodzaj wykonywanej pracy nie podlegał wyłączeniu z testu rynku pracy na mocy odrębnych przepisów⁹ w aktach każdej sprawy znajdowała się aktualna informacja starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb na lokalnym rynku pracy. Ponadto porównywano warunki wykonywania pracy określone w umowie o pracę/zleceniu z warunkami zatrudnienia określonymi w „informacji starosty.”

➤ Badane postępowania zawierały dowody opłaty skarbowej w prawidłowej wysokości. Wyjątek stanowiła sprawa z wniosku cudzoziemca złożonego w dniu 18.09.2017 r. Pismem z dnia 07.11.2017 r. organ wezwał wnioskodawcę, w trybie art. 261 K.p.a., do przedłożenia oryginału dowodu opłaty za udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. W dniu 21.11.2017 r. do organu wpłynęła prośba cudzoziemca o niezwracanie nadpłaty za zezwolenie na pobyt córki i zaliczenie jej na poczet obecnego postępowania. Postanowieniem z dnia 15.01.2018 r. Wojewoda Wielkopolski orzekł

⁹ **rozporządzenie** Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę /j.t.Dz.U.2015.588 z późn. zm./.

rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczególne warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców /j.t.Dz.U.2015.97 z późn.zm./

rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwoleń na pracę /j.t.Dz.U.2015.543 z późn.zm./

rozporządzenie na 1 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa wielkopolskiego,

rozporządzenie nr 22 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17.07.2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa wielkopolskiego

art. 114 ust. 3 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach – zezwolenie na pracę lub zezwolenie na pobyt i pracę u tego samego pracodawcy na tym samym stanowisku

art. 90 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

o zwrocie podania wnioskodawcy, które zostało doręczone za zwrotnym potwierdzeniem odbioru w dniu 29.01.2018 r. W dniu 05.02.2018 r. do organu wpłynęło pismo przesyłające oryginał potwierdzenia opłaty w wys. 440 zł, którą wniesiono w dniu 30.01.2018 r. W dniu 12.02.2018 r. Wojewoda Wielkopolski wydał postanowienie, w trybie art. 132 § 1 oraz art. 127 § 1 i 2 K.p.a. o uchyleniu postanowienia z dnia 15.01.2018 r.

W ocenie zespołu kontrolnego wezwanie do uiszczenia opłaty skarbowej było prawidłowe, wyznaczono 7 dniowy termin do uzupełnienia braków fiskalnych oraz prawidłowo określono konsekwencje nieuiszczenia opłaty w określonym terminie. Nie zaistniały również przesłanki do zastosowania art. 261 § 4 K.p.a., obligującego organ do rozpoznania podania pomimo nieuiszczenia opłaty skarbowej. Z literatury przedmiotu wynika, że ważny interes strony i względy społeczne muszą być jasno określone i odniesione do konkretnego podmiotu, który z tego przepisu chce skorzystać. W aktach sprawy brak jakiegokolwiek odniesienia do ważnego interesu strony, które pozwalałyby na zastosowanie art. 261 § 4 K.p.a.

W dniu 18 lipca br. kierownik zespołu kontrolnego zwrócił się do Dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu UdSC z prośbą o zajęcia stanowiska, co do poprawności działania organu w powyższej sprawie. W ocenie Dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu, jeżeli nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 261 § 4 K.p.a., takie działanie było nieprawidłowe – „(...) Wojewoda Wielkopolski bezpodstawnie uznał spóźnione pismo przesyłające opłatę skarbową za zażalenie na postanowienie w sprawie zwrotu podania i rzekome zażalenie rozpoznał w trybie art. 132 K.p.a. Jeżeli pismo z dnia 05.02.2017r. nie wyrażało żadnego niezadowolenia z treści postanowienia to nie mogło być uznane za środek zaskarżenia. W systemie SI Pobyt nie zarejestrowano złożenia takiego zażalenia. Jak wskazano wyżej skorzystanie przez organ I instancji z możliwości autorewizji własnego orzeczenia w trybie art. 132 K.p.a. uwarunkowane jest skutecznym wniesieniem odwołania, czy zażalenia. Jeżeli takiego zażalenia nie złożono to postanowienie uchylające wcześniejsze podanie w sprawie zwrotu podania jest ewidentnie wadliwe.”¹⁰

Ponadto w tej kategorii zespół kontrolny stwierdził nieprawidłowości w kilku innych obszarach postępowania administracyjnego.

➤ Organ **nie wypełnił obowiązku określonego w art. 61 § 4 k.p.a.** – „O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.” Uchybienie dotyczyło **7 postępowań**. Wojewoda nie zawiadomił wnioskodawców oraz ich pracodawców o wszczęciu postępowania administracyjnego, tym samym organ nie wypełnił dyspozycji art. 10 K.p.a. - „Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Przepis ten wyraźnie wskazuje, iż na każdym etapie postępowania, a pierwszym jego stadium jest wszczęcie postępowania, organ powinien zapewnić stronom czynny udział w jego toku, a zatem organ ma obowiązek powiadomić

¹⁰ Pismo Dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu z dnia 06.08.2018 r., będące opinią w sprawie stwierdzonych przez zespół kontrolny uchybień

o wszczęciu postępowania wszystkie podmioty, które są stroną w sprawie.¹¹ Wojewoda nie realizował obowiązku powiadomienia pracodawcy, któremu przysługuje status strony, o wszczęciu postępowania. Nie zawiadamiał o podstawowych prawach i obowiązkach, przysługujących mu w trakcie prowadzonego postępowania. Zgodnie z treścią *art. 28 Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. Prawo podmiotu powierzającego cudzoziemcowi pracę do bycia stroną można wywieść z przepisów zawartych w art. 118 u.o.c., które określają warunki wykonywania pracy. Są one wiążące nie tylko dla cudzoziemca, bezspornej strony postępowania, ale również pracodawcy, który pod groźbą odpowiedzialności wykroczeniowej, wynikającej z *art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*¹² ma obowiązek ukształtowania stosunku prawnego łączącego go z cudzoziemcem w sposób odpowiadający warunkom wykonywania pracy wynikającym wprost z rozstrzygnięcia decyzji udzielającej zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Z powyższego przepisu wynika, iż pracodawca w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę posiada obowiązek prawny, tym samym jest stroną postępowania w myśl art. 28 K.p.a. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW¹³ wynika iż „wnioskodawca, który składa wniosek niezawierający braków formalnych, informacje o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy otrzymuje po zakończeniu czynności związanych z przyjęciem wniosku do rąk własnych.” W aktach przywołanych spraw brak dokumentacji potwierdzającej wręczenie stosownych zawiadomień. Dalej Zastępca Dyrektora WSOiC WUW wyjaśnia: „W przypadku wniosków złożonych w siedzibie Urzędu lub jego Delegaturze, przesłanych pocztą, złożonych do wrzutomatu, a zawierających braki formalne, informacja o wszczęciu postępowania administracyjnego przesyłana jest po uzupełnieniu braków formalnych wraz z pierwszym wezwaniem do uzupełnienia materiału dowodowego.” I w tym przypadku w wezwaniach strony do uzupełnienia materiału dowodowego brak było informacji o wszczęciu postępowania. Nie można również zgodzić się z przyjętą przez WSOiC WUW zasadą ekonomiki działań, która zakłada, że w sprawach, w których po uzupełnieniu braków formalnych wniosku, znajduje się komplet dokumentów umożliwiających podjęcie decyzji zgodnej z żądaniem strony, rezygnuje się z pisemnego informowania strony o wszczęciu postępowania administracyjnego. W opinii zespołu kontrolnego umożliwienie klientom śledzenia stanu sprawy za pośrednictwem internetu to również, środek niewystarczający i nie można uznać, iż jego stosowanie w całości wypełnia dyspozycję art. 61 § 4 K.p.a. Należy jednak przy tym podkreślić, iż w kolejnych etapach postępowania organ w sposób prawidłowy prowadził postępowanie, informując stronę o czynnościach dowodowych. Zawiadamiał stronę przed wydaniem decyzji o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Spełniał również obowiązek doręczenia stronie decyzji.

¹¹ Należy zwrócić uwagę, że w okresie podlegającym kontroli, zgodnie z przyjętą przez Szefa UdSC wykładnią obowiązującego prawa, pracodawca obok cudzoziemca był jedną ze stron postępowania administracyjnego w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Sytuacja prawna zmieniła się z chwilą dodania przez ustawodawcę art. 113a ustawy o cudzoziemcach /Dz. U. 2017 r. poz. 2206, z późn. zm./, z mocy którego cudzoziemiec stał się wyłączną stroną postępowania administracyjnego we wszystkich sprawach dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy. Nowelizacja ustawy weszła w życie w dniu 12 lutego 2018 r.

¹² Dz.U. z 2017 r., poz. 1065, z późn. zm.

¹³ Pismo Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW o sygn.: KN-II.1610.1.6.2018.1 z dnia 05.07.2018 r. stanowiące odpowiedź na pismo kierownika zespołu kontrolnego o sygn.: BSZ-WKIN-91.2.2018/HT z dnia 04.07.2018 r.

➤ W przypadku **3 postępowań brakowało** jakichkolwiek **adnotacji dotyczących sprawdzenia danych osobowych wnioskodawców w wykazie cudzoziemców**, których pobyt jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niepożądany¹⁴ oraz czy ich dane znajdują się w **Systemie Informacyjnym Schengen** do celów odmowy wjazdu¹⁵. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW wynika, że: „w związku z dużą liczbą składanych wniosków i prowadzonych jednocześnie postępowań (...) i koniecznością wprowadzenia rozwiązań poprawiających ekonomikę prowadzonych postępowań, sprawdzenia danych cudzoziemców w SIS oraz wykazie osób niepożądanych odbywa się przed wydaniem decyzji. Potwierdzenie dokonania sprawdzenia w systemach odnotowywane jest w odpowiednim miejscu na karcie weryfikacji poprzez zaznaczenie wyniku sprawdzenia wraz z datą dokonania tej czynności oraz podpisem pracownika. Może także zostać odnotowane na 11 stronie formularza wniosku w analogiczny sposób (...).” W omawianych sprawach wspomnianych adnotacji nie stwierdzono. W tej sytuacji trudno orzec na jakiej podstawie organ podejmując decyzję zgodną z żądaniem strony wykluczył przesłanki z art. 100 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.c. dotyczące odmowy wydania wnioskowanego zezwolenia.

W dniu 6 sierpnia 2018 r. w ramach niniejszej kontroli zwrócono się do Dyrektora Biura Informatyki UdSC¹⁶ z prośbą o udzielenie informacji czy w okresie od 01.07.2017 r. do 06.06.2018 r. pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego dokonywali sprawdzeń danych cudzoziemców, w których aktach brak adnotacji o sprawdzeniach w Wykazie i SIS. Z pisma Dyrektora Biura Informatyki wynika, że w Systemie Informacyjnym Schengen za pośrednictwem SI Pobyt v.2 nie dokonano sprawdzenia wskazanych w piśmie 3 osób, którym wydano decyzje orzekające o udzieleniu zezwoleniu na pobyt czasowy i pracę na terytorium RP. W przypadku dwóch osób przed wydaniem decyzji pozytywnej dokonano sprawdzenia w wykazie cudzoziemców, których pobyt jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niepożądany. W przypadku jednej osoby takie sprawdzenie przeprowadzono po wydaniu decyzji, jednakże przed jej uprawomocnieniem. Brak sprawdzenia w Wykazie i SIS przed wydaniem decyzji należałoby uznać za uchybienie procesowe (art. 7 i 77 § 1 K.p.a.).

Ponadto w znakomitej większości badanych spraw brak dowodu sprawdzenia w ww. rejestrach danych osobowych cudzoziemca bezpośrednio po dacie wniesienia wniosku. W ocenie zespołu kontrolnego takie sprawdzenia na wczesnym etapie postępowania mogą wpływać na ekonomikę procesową i stanowią dobrą praktykę kolejności podejmowanych działań i czynności administracyjnych w postępowaniach związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Gdyby sprawdzenia wykazały, że dane cudzoziemca figurują w wykazie cudzoziemców, których pobyt w Polsce jest niepożądany, z uwagi na treść art. 100 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach dalsze prowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i prace byłoby bezcelowe, ponieważ w takim przypadku należy wydać decyzję negatywną.

¹⁴ Dalej Wykaz

¹⁵ Dalej SIS

¹⁶ Pismo kierownika zespołu kontrolnego o syg.: BSZ.WKIN.091.2.2018/HT z 25.07.2018 r.

Ponadto zespół kontrolny miał wątpliwości co do właściwego działania organu w zakresie przyjętego trybu prowadzenia postępowania w nw. sprawach. W tym celu zwrócił się do Departamentu Legalizacji Pobytu z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie stwierdzonych uchybień.

➤ W sprawie z wniosku cudzoziemca z dnia 24.08.2017 r. zespół kontrolny zwrócił uwagę, że przed wejściem do obiegu prawnego decyzji z dnia 29.01.2018 r. orzekającej o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, na podstawie oświadczenia strony o zmianie pracodawcy, Wojewoda Wielkopolski w trybie art. 132 § 1. K.p.a. uchylił swoją decyzję. Dyrektor Departamentu Legalizacji Pobytu UdSC zgodził się z zastrzeżeniami zespołu kontrolnego i uznał, iż w tej sprawie przyjęty przez organ tryb był wadliwy. „(...) Wojewoda błędnie uznał pismo z dnia 06.02.2018 r. za odwołanie od decyzji z dnia 29.01.2018 r. (...) Z treści pisma nie wynika, aby stronie znany był fakt wydania decyzji, czy też, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że decyzja została doręczona w dniu 07.02.2018 r. Tym samym w dniu, w którym w/w pismo zostało złożone czyli, w dniu 06.02.2018r. nie rozpoczął jeszcze bieg 14-stodniowy termin do wniesienia odwołania. Przyjmując zatem nawet, że w/w pismo stanowi odwołanie (choćby treść pisma tego nie potwierdza) należałoby stwierdzić, że jest to odwołanie przedwczesne (por. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 stycznia 2018 r. II SA/Łd 812/17). Wówczas „odwołanie” powinno zostać przekazane organowi odwoławczemu celem umożliwienia oceny odnośnie jego dopuszczalności, terminowości itd. Wniesienie odwołania nie stwarza podstaw do działania organu pierwszej instancji innego, niż wydanie decyzji odwołanie nie przysługuje, albo że wniesiono je z uchybieniem terminu, albo że zachodzą podstawy do umorzenia postępowania odwoławczego. Stwierdzanie w drodze postanowienia bądź decyzji wszystkich tych okoliczności ustawodawca w sposób wyraźny zastrzegł do kompetencji organu drugiej instancji por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 12.09.2016r. [II SA/Kr 881/16].”

Mając jednak na względzie datę doręczenia decyzji oraz treść pisma Wojewoda Wielkopolski nie miał żadnych podstaw do zastosowania art. 132 K.p.a. albowiem strona do dnia wydania decyzji nie wniosła odwołania. Tym samym organ I instancji wydał decyzję „z urzędu”, bez wniosku uprawnionego podmiotu w postępowaniu odwoławczym, które objęte jest bezwzględnie zasadą skargowości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 1984 r. II SA 2048/83 i orzecznictwo cytujące). Organ odwoławczy nie może działać z urzędu. Dopiero czynność strony, którą jest wniesienie odwołania, powoduje, że organ wyższego stopnia może korzystać z uprawnień, jakie są przewidziane dla organu odwoławczego. Podobnie warunkiem skorzystania przez organ I instancji z możliwości autorewizji własnego orzeczenia jest skuteczne wniesienie odwołania.”¹⁷

➤ Podobnie w sprawie z wniosku cudzoziemca z dnia 07.08.2017 r. zespół kontrolny miał zastrzeżenia, co do przyjętego trybu postępowania Wojewody Wielkopolskiego, który uznał wniesione po terminie odwołanie za wniosek o wznowienie postępowania. Z akt sprawy wynika, że termin do złożenia odwołania od decyzji Wojewody Wielkopolskiego z dnia 11.12.2017 r. mijał w dniu 03.01.2018 r. Taką datę nosi odwołanie. Należy jednak zwrócić uwagę, iż zostało ono wniesione za pośrednictwem polskiego operatora pocztowego jeden dzień po terminie tj. w dniu 04.01.2018 r.

¹⁷ Pismo Dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu z dnia 06.08.2018 r.

Departament Legalizacji Pobytu również i w tej sprawie stwierdził wadliwe działanie organu i uznał, iż Wojewoda Wielkopolski obowiązany był przekazać ww. pismo organowi odwoławczemu albowiem nie leżało w jego kompetencji orzekanie o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania. Ponadto w opinii Dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu – „(...) w/w odwołanie zostało w sposób oczywisty błędnie uznane za wniosek o wznowienie postępowania. W piśmie tym wyrażając niezadowolenie z decyzji cudzoziemiec w istocie zarzuca Wojewodzie Wielkopolskiemu nieuwzględnienie nowych okoliczności faktycznych (zmiana pracodawcy) oraz potwierdzających w/w okoliczność dowodów, zgłoszonych przed wydaniem decyzji z dnia 11.12.2017r. Jest to wyraźny zarzut o charakterze procesowym. Zakwalifikowanie w/w pisma jako wniosku o wznowienie postępowania było całkowicie wadliwe. Z pewnością okoliczności podane w odwołaniu – złożenie w październiku 2017 r. dokumentów potwierdzających zmianę pracodawcy nie mogły zostać uznane za okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania. Jeżeli rzeczywiście do Wojewody Wielkopolskiego wpłynęły w/w dokumenty jeszcze przed wydaniem decyzji w dniu 11.12.2017r. (...), to nie mogły one zostać uznane za nowe i nieznane organowi. Uchybienie polegające na pominięciu dokumentów, które zostały złożone w siedzibie organu przed wydaniem decyzji z pewnością nie odpowiada hipotezie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. na podstawie, którego wszczęto postępowanie, z uwagi na niewątpliwy fakt, że organowi administracyjnemu w/w dowody były znane. Czym innym jest bowiem niewzięcie pod uwagę określonych dokumentów, np.: z uwagi na ich nieprzekazanie referentowi sprawy przez kancelarię a inaczej należy oceniać sytuację w której organ w ogóle nie wiedział o określonych dowodach, czy okolicznościach istniejących w dniu wydania decyzji. Treść postanowienia z dnia 23.02.2018 r. o wznowieniu postępowania zawiera (...) wewnętrznie sprzeczne stwierdzenie, że po wydaniu decyzji „organ powziął informację, że w dniu 18.10.2017 r. do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego” wpłynęły określone dokumenty. Powyższe stwierdzenie sugerować może, że za organ uznano nie Wojewodę Wielkopolskiego a jedynie jednostkę organizacyjną Urzędu, lub nawet osobę wydającą decyzję z upoważnienia organu (art. 268a K.p.a.). Skoro dokumenty wskazane w postanowieniu wpłynęły do Urzędu Wojewódzkiego, to od tego dnia były Wojewodzie Wielkopolskiemu znane, niezależnie od daty ich przekazania do właściwej komórki urzędu. Tym samym niezależnie od błędnego uznania spóźnionego odwołania za wniosek o wznowienie postępowania Wojewoda Wielkopolski nie miał również żadnych podstaw do wszczęcia postępowania o wznowienie z urzędu.”¹⁸

- Ad. 2.** Ustawa o cudzoziemcach nie określa terminu załatwienia sprawy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, wobec tego zastosowanie mają przepisy ogólne, tj. Działu I Rozdziału 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W tej kategorii zespół kontrolny stwierdził **nieprawidłowości w 62 sprawach.**

Zgodnie z art. 35 § 3 K.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej, a do takiej

¹⁸ Pismo Dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu z dnia 06.08.2018 r.

kategorii niewątpliwie należy zaliczyć postępowania w sprawie legalizacji pobytu, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Do tego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 K.p.a.). W przypadku postępowań w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń pobytowych, takim terminem jest wynikający z przepisów ustawy o cudzoziemcach 30-dniowy termin przekazania przez komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby również konsula właściwego ze względu na ostateczne miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą, 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. Zgodnie z art. 36 K.p.a. o każdym przypadku niezakończenia sprawy w określonym wyżej terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

W kontrolowanych postępowaniach zasadą było wyznaczanie 6-miesięcznego terminu załatwienia sprawy, o czym strona była informowana przy wszczęciu postępowania. W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW czytamy, że *„(...) Wyznaczenie terminu 6-miesięcznego wynika z oceny realnej perspektywy czasowej rozpatrzenia wniosku, która ma bezpośredni związek z możliwościami organizacyjnymi oraz kadrowymi Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wobec ogromnego obciążenia postępowaniami wszczętymi przed złożeniem danego wniosku (...) z uwagi na ekonomikę postępowania wprowadzono rozwiązanie aby korzystając z obecności Cudzoziemca, zawiadomić Klienta o wszczęciu postępowania oraz poinformować o przewidywalnym, realnym na moment składania wniosku, terminie rozpatrzenia sprawy. W obecnej sytuacji, wyznaczenia terminów przewidzianych w art. 35 Kpa nie miałyby oparcia w faktycznych możliwościach organu do rozpatrzenia wniosku.”*¹⁹

Zespół kontrolny zgadza się, że wyznaczenie dłuższego terminu załatwienia sprawy niż wynikający z obowiązujących przepisów K.p.a. jest działaniem celowym i uzasadnionym, zwłaszcza w świetle obecnego obciążenia organu przyrostem spraw administracyjnych. Przyjęte rozwiązanie wyklucza konieczność wyznaczania w tzw. międzyczasie kolejnych terminów i od samego początku umożliwia stronie ukształtowanie własnego przekonania co do perspektywy czasowej możliwości realizacji założonego celu pobytu. Jednakże należy podnieść, że ocena, czy dane postępowanie jest prowadzone przewlekłe dokonuje się indywidualnie biorąc pod uwagę to, czy organ administracji publicznej poprzez kolejne czynności faktycznie zmierzał do załatwienia sprawy, czy były to czynności pozorne.

¹⁹ Pismo Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW o syg.: KN-II.1610.1.6.2018.1 z dnia 05.07.2018 r. stanowiące odpowiedź na pismo Kierownika zespołu kontrolnego o syg.: BSZ-WKIN-91.2.2018/HT z dnia 04.07.2018 r.

W postępowaniach podlegających kontroli organ co do zasady starał się wypełnić dyspozycję art. 36 K.p.a. i powiadamiał stronę o niezakończaniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy. Niemniej jednak zdarzały się uchybienia w tej kategorii.

W omawianej kategorii zespół kontrolny stwierdził następujące uchybienia.

➤ **Brak powiadomienia strony o niezakończaniu sprawy w terminie** oraz przyczynach zwłoki. Wojewoda Wielkopolski w **7 postępowaniach** udzielił zezwolenia na pobyt czasowy i pracę po upływie terminu wyznaczonego na zakończenie sprawy, który został wskazany w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego. Zwłoka w wydaniu decyzji wynosiła od 25 do 57 dni.

➤ **Nieterminowe wyznaczanie nowego terminu** zakończenia sprawy. W **28 postępowaniach** kolejne zawiadomienie o przedłużeniu terminu zakończenia sprawy kierowano do strony po upływie terminu, który został wyznaczony w ostatnim zawiadomieniu. Luki wynosiły od 7 dni do 7 miesięcy.

➤ **Bezczynność organu w 35 postępowaniach.**

Pierwsze merytoryczne czynności w sprawie podjęto po upływie:

- 3 miesiące - 1 sprawa
- 4 miesiące - 3 sprawy
- 5 miesięcy - 4 sprawy
- 6 miesięcy - 6 spraw
- 7 miesięcy - 5 spraw
- 8 miesięcy - 5 spraw
- 9 miesięcy - 10 spraw
- 11 miesięcy - 1 sprawa

W celu zobrazowania charakteru beczynności organu, przedstawić można jedną ze spraw, która jest reprezentatywna dla tego rodzaju nieprawidłowości. W dniu 21.07.2017 strona złożyła wniosek o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony i pracę. W dniu 18.10.2017 r. organ na podstawie art. 64 § 2 K.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania wezwał stronę do uzupełnienia jego braków formalnych. Wezwanie zostało doręczone stronie za zwrotnym potwierdzeniem odbioru w dniu 20.10.2017 r. Strona uczyniła zadość wezwaniu i w dniu 23.10.2017 r. stawiła się w Urzędzie celem pobrania odcisków linii papilarnych, okazania oryginału dokumentu podróży oraz uzupełniła wniosek w części wskazanej w wezwaniu. Strona nie uchybiała terminowi wyznaczonemu przez organ do uzupełnienia braków formalnych. Organ pozostawał w beczynności przez 7 miesięcy i dopiero w dniu 21.06.2018 r. wezwał stronę do dostarczenia oryginału aktualnej umowy o pracę/zlecenia potwierdzającej zatrudnienie na okres powyżej 3 miesięcy. Należy zwrócić uwagę, iż organ już w dniu 21.07.2017 r. dysponował kopią umowy zlecenia zawartej pomiędzy cudzoziemką a pracodawcą w dniu 14.07.2017 r. na okres dwóch lat od czasu uzyskania przez

zleceńbiorcę pozwolenia na pobyt czasowy i pracę. Sprawa w momencie zakończenia czynności kontrolnych w WSOiC WUW, tj. w dniu 06.07.2018 r., była w toku.

➤ Ponadto wśród spraw, w których zespół kontrolny stwierdził bezczynność organu znajdowały się **4 postępowania**, w których decyzje nie zapadły pomimo wystarczającego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Organ nie podejmował żadnych czynności pomimo braku odpowiedzi strony postępowania na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku lub uzupełnienia dokumentów niezbędnych do wydania decyzji. Jako przykład może posłużyć niżej wymieniona sprawa.

W dniu 13.07.2017 r. cudzoziemiec wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dołączając do niego dokumenty określone w art. 106 ustawy o cudzoziemcach. Ponieważ cudzoziemiec nie uiścił opłaty skarbowej, w dniu 10.10.2017 r. organ na podstawie art. 261 § 2 pod rygorem zaniechania czynności lub zwrotu podania wezwał cudzoziemca do przedłożenia w Urzędzie w terminie 7 dni od doręczenia wezwania oryginału dowodu opłaty skarbowej za zezwolenie na pobyt czasowy i pracę. Wezwanie zostało zwrócone do nadawcy przez polską placówkę pocztową w dniu 20.10.2017 r. z powodu niepełnych danych adresowych. Z dokumentacji wynika, że wezwanie zostało zaadresowane zgodnie z danymi adresowymi, które wskazał cudzoziemiec we wniosku z dnia 13.07.2017 r. Ponadto w dniu 20.03.2018 r. do Wojewody Wielkopolskiego wpłynęło pismo od Komendanta Placówki Straży Granicznej z informacją, iż organ ten w dniu 16.03.2018 r. wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Z systemu informatycznego Pobyt v.2 wynika, że cudzoziemiec opuścił Polskę w dniu 17.03.2018 r. przez przejście graniczne w Medyce. Z analizy akt prowadzonego postępowania wynika, że Wojewoda Wielkopolski pozostawał w bezczynności od dnia wysłania wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku do dnia zakończenia działań kontrolnych w WSOiC WUW, tj. przez ponad 8 miesięcy.

Aby wyjaśnić przyczynę opisanych wyżej nieprawidłowości Zastępca Dyrektora WSOiC WUW wskazała, że w związku z trudną sytuacją kadrową Urzędu wnioski niekompletne i składane za pośrednictwem polskiego operatora pocztowego mogą być procedowane z opóźnieniem – „(...) Rozpatrywanie wniosków składanych w inny sposób lub niekompletnych to proces, który napotyka na poszczególnych etapach wąskie gardła i zakłócenia, m.in. z powodu dodatkowych czynności do podjęcia, tj. m.in. upewnienia się czy na pewno w danej sprawie nie zostały uzupełnione braki formalne, co w okresie III kwartał 2017 r. – I kwartał 2018 r., było szczególnie utrudnione, ponieważ korespondencja ze względu na jej skalę rejestrowana był zbiorczo, a nie indywidualnie (...). W kontrolowanym okresie, jak również w kolejnych, Oddział Obsługi Klienta borykał się z ciągłymi brakami kadrowymi w zespole zajmującym się oceną formalną. Wobec powyższego i sytuacji na wielkopolskim rynku pracy działania na etapie oceny formalnej i opiniowania wniosków zorientowane były przede wszystkim na jak najszybsze dalsze procedowanie spraw nie zawierających braków formalnych.”²⁰

²⁰ Pismo Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW o syg.: KN-II.1610.1.6.2018.1 z dnia 05.07.2018 r.

W ocenie zespołu kontrolnego przyjęta przez WSOiC WUW hierarchia szybkości procedowania wniosków kompletnych nad niekompletnymi budzi duże wątpliwości. Taki tryb jest sprzeczny z zasadą szybkości i prostoty działania organów administracji, o czym mowa w (art. 35 K.p.a.). Nie można również przyjąć wyjaśnień iż zawinił tu system zbiorczej rejestracji. W piśmie Zastępcy Dyrektora WSOiC brak informacji dlaczego w celu usprawnienia obsługi korespondencji wpływającej do WSOiC WUW, właśnie taki system przyjęto. Ponadto zbiorcza rejestracja korespondencji, co przyznano w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW, uniemożliwiała szybkie procedowanie spraw, ponieważ pracownicy merytoryczni byli niepewni co do stanu posiadania przez Urząd dokumentów wpływających do organu.

Niemniej jednak zespół kontrolny zdaje sobie sprawę z bardzo trudnych warunków pracy Urzędu w świetle utrzymującego się od 2014 r. stałego przyrostu liczby wniosków składanych przez cudzoziemców ubiegających się o zezwolenia pobytowe na terytorium RP.

Dynamikę wzrostu składanych wniosków obrazują dane statystyczne przyjmowanych przez Wojewodę Wielkopolskiego wniosków w zakresie pobytów czasowych, w latach 2014-2017:

- rok 2014 – 3299 wniosków,
- rok 2015 – 7258 wniosków (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 164,45%),
- rok 2016 – 11525 wniosków (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 189,44%),
- rok 2017 – 16400 wniosków,
- rok 2018 - 10603 wniosków.²¹

Ponadto Zastępca Dyrektora WSOiC wskazała²², że nagły wzrost wpływających do Urzędu wniosków generował zaległości, co miało znaczący wpływ na płynność postępowań dot. wniosków złożonych w III kwartale 2017 r. Dodatkowo trudna sytuacja kadrowa, niewystarczająca do obsługi tak dużej liczby wniosków, uniemożliwiająca zapewnienie efektywnego systemu zastępstw, charakteryzująca się ciągłą rotacją kadr również nie mogła usprawnić prowadzonych postępowań. Przy tym sytuacji nie poprawiało słabo rozwinięte zaplecze IT – „(...)brak integracji między systemami informatycznymi, niski poziom automatyzacji i standaryzacji czynności za pomocą narzędzi informatycznych, konieczność powielania czynności (np. masowe dublowanie danych wprowadzonych do SI Pobyt v.2 na potrzeby wysyłania wniosków do opiniowania SG, ABW i Policji (...)).”

Ad. 3. W tej kategorii, Zespół kontrolny co do ogółu nie miał zastrzeżeń i uznał, iż kontrolowany organ wywiązywał się z obowiązków wynikających z Rozdziału 1 i 2 Działu V ustawy o cudzoziemcach.

Zespół kontrolny nie miał zastrzeżeń co do terminowości oraz skuteczności działania organu w poniższych obszarach.

➤ Zgodnie z **art. 109 u.o.c.** w każdej kontrolowanej sprawie Wojewoda występował do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji

²¹ Stan na dzień 03.07.2018 r.

²² Pismo Zastępcy Dyrektora WSOiC o syg.: KN-II.1610.1.6.2018.1 z dnia 05.07.2018 r. dot. statystyk.

Bezpieczeństwa Wewnętrznego, z prośbą o udzielenie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Potwierdzenie wysłania wniosku, o którym mowa art. 109 ustawy o cudzoziemcach jest odnotowywane poprzez wstawienie odpowiedniej pieczęci w formularzu wniosku składanego przez cudzoziemca lub na wydruku potwierdzenia rejestracji wniosku w Systemie Informatycznym Pobyt v.2. Z analizy akt wynika, że na pieczęciach umieszczano podstawę prawną wystąpienia z wnioskiem, datę nadania wniosku do właściwych organów Straży Granicznej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz pieczętki i podpisy pracowników WSOiC WUW dokonujących adnotacji. Z reguły organy wskazane w cytowanej ustawie nie odpowiadały na zapytanie Wojewody, wobec czego organ stosował zapisy art. 109 ust. 4 u.o.c. uznając, iż wymóg uzyskania informacji został spełniony.

➤ Kontrolowane sprawy zawierały adnotacje świadczące, iż organ pobierał **odciski linii papilarnych** od cudzoziemców wnioskodawców, wypełniając tym samym obowiązek określony art. 106 ust. 4 u.o.c. Jedynie w **4 postępowaniach brakowało** stosowanych adnotacji. Jako przyczynę braku daktyloskopii wskazano awarię systemu rejestrującego, o którym mowa w art. 428 u.o.c., co potwierdzały stosowne adnotacje pracowników prowadzących sprawę.

➤ Każda wydana decyzja o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę była zgodna z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie i zawierała informacje, o których mowa w **art. 118 u.o.c.**. Wskazywała podmiot powierzający wykonywanie pracy, a w przypadku gdy cudzoziemiec miał być pracownikiem tymczasowym także pracodawcę użytkownika, stanowisko, na jakim cudzoziemiec będzie wykonywał pracę, wysokość najniższego wynagrodzenia, wymiar czasu pracy oraz rodzaj umowy na podstawie której cudzoziemiec ma wykonywać pracę. Ponadto w uzasadnieniach wskazywano np. dlaczego wydawano zezwolenie na okres dłuższy niż określono w zał. 1 wskazując na informacje zawarte w zgromadzonym materiale dowodowym np. umowie o pracę na czas nieokreślony, czy też dodatkowych deklaracjach pracodawcy.

W omawianej kategorii zespół kontrolny miał zastrzeżenia do wypełnienia przez organ niżej wymienionych obowiązków.

➤ Ze 120 przebadanych spraw jedynie w trzech postępowaniach w aktach znajdowały się pouczenia z **art. 7 u.o.c.**, nakładające na organ obowiązek pisemnego informowania strony w języku dla niej zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących stronie prawach i ciążących na niej obowiązkach. Wyjaśniając przyczynę opisanych wyżej nieprawidłowości Zastępca Dyrektora WSOiC²³ podkreśliła, że pouczenia o zasadach i trybie prowadzonego postępowania są wręczane wnioskodawcom, a ewentualny brak potwierdzenia faktu wręczania wynika – „z konieczności skrócenia czasu przyjmowania wniosku lub jego uzupełnień na stanowisku obsługi w przypadkach nadmiernego obciążenia tych stanowisk ze względu na braki kadrowe i absencje w pracy, w tym brak możliwości zapewnienia zastępstwa zrezygnowano z wykonywania czynności

²³ Pismo Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW o syg.: KN-II.1610.1.6.2018.1 z dnia 05.07.2018 r.

przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji prawnie nałożonych obowiązków (...).²⁴ Zespół kontrolny wziął pod uwagę trudne warunki pracy WSOiC w związku z dużą liczbą prowadzonych jednocześnie postępowań przy niewystarczających zasobach kadrowych. Niemniej jednak w ocenie zespołu kontrolnego dołączenie do wniosku podpisanego przez cudzoziemca pouczenia w języku dla niego zrozumiałym z oczywistych względów jest najmniej skomplikowaną i czasochłonną czynnością, spośród pozostałych czynności technicznych, które musi wykonać pracownik na stanowisku obsługi. Nie można zatem zgodzić się z przyjętą w WSOiC WUW praktyką, odstąpienia od dokumentowania faktu wręczenia pouczenia, o którym mowa w art. 7 u.o.c.

➤ W aktach podlegających kontroli **brakowało urzędowych adnotacji:**

- numeru systemowego osoby i wniosku: **17 spraw**
- daty i podpisu osoby przyjmującej wniosek: **3 sprawy**
- daty i podpisu osoby prowadzącej sprawę: **106 spraw**

Odnosząc się do powyższych uchybień Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW²⁵ wyjaśniła, że „(...) Ze względu na konieczność skrócenia czasu obsługi oraz zmniejszenia liczby wykonywanych czynności przy przyjęciu wniosku o pobyt czasowy oraz w przypadku opracowywania wniosków składanych pocztą przyjęto zasadę drukowania potwierdzenia rejestracji wniosku w systemie Pobyt i włączania go do akt sprawy. Zatem adnotacje urzędowe z zakresu numeru systemowego wniosku oraz numeru systemowego osoby znajdują się na dołączonych do akt sprawy wydrukach potwierdzających rejestrację wniosku w systemie Pobyt.” Ponadto Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW wyjaśniła, że „(...) Adnotacje dotyczące osoby przyjmującej wniosek są zamieszczane na formularzu w przypadku wniosków składanych osobiście przez cudzoziemców na biurze podawczym. Wyjątek stanowią wnioski przesyłane za pośrednictwem operatora pocztowego wówczas na formularzu brak adnotacji o osobie przyjmującej wniosek. W tym przypadku karta weryfikacji wdrożona przez Wydział w sprawach wniosków pobytowych pozwala na odnotowanie osoby dokonującej weryfikacji danych oraz weryfikacji spełnienia wymogów formalnych wniosku.”

Zespół kontrolny przyjął powyższe wyjaśnienia z zastrzeżeniem, że o ile pracownicy WSOiC faktycznie zamieszczali informacje wymienione w badanym obszarze to jednak wydaje się, że ich koncentracja w jednym miejscu na formularzu znacznie poprawia przejrzystość akt przy niewielkim nakładzie pracy i czasu.

➤ Ponadto żadne z akt podlegających kontroli **nie zawierały metryki, o której mowa w art. 66a K.p.a.** Należy zwrócić uwagę, iż nowelizacja Kodeksu z 15.07.2011 r. w zakresie obowiązku utworzenia metryki miała na celu zwiększenie przejrzystości udziału poszczególnych urzędników na różnych etapach prowadzonego postępowania. Brak metryk znacznie utrudniał pracę zespołu kontrolnego w ocenie kto przygotowywał projekt rozstrzygnięcia, jakie wskazówki były formułowane

²⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW o syg.: KN-II.1610.1.6.2018.1 Z DNIA 05.07.2018 r.

²⁵ Pismo Zastępcy Dyrektora WSOiC WUW o syg.: KN-II.1610.1.6.2018.1 z dnia 05.07.2018 r. stanowiące odpowiedź na pismo Kierownika zespołu kontrolnego o syg.: BSZ-WKIN-91.2.2018/HT z dnia 04.07.2018 r.

co do sposobu załatwienia sprawy oraz w jaki sposób poszczególni pracownicy organu wydającego decyzję wpływali na treść decyzji.²⁶

Ad. 4 O wyborze do kontroli tego obszaru działania WSOiC WUW zaważyło ryzyko wystąpienia ewentualnych skutków prawnych w przypadku zaniedbań przy realizacji czynności z nim związanych.

Rejestrowanie z opóźnieniem w SI POBYT v.2 danych dotyczących wpływających do organu wniosków w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy wydanych w tym przedmiocie decyzji może rodzić poważne konsekwencje dla cudzoziemców, których dotyczą, ponieważ z danych zawartych w tym systemie teleinformatycznym korzystają nie tylko Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców i wojewodowie, ale również służby odpowiedzialne za szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne w Polsce, takie jak np. Straż Graniczna, Policja czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego itp.

Analiza wpisów Wojewody Wielkopolskiego do SI POBYT v.2, dotyczących skontrolowanych spraw objęła 120 wniosków i 85 rozstrzygnięć.²⁷

- **Rejestracja przyjętych wniosków:**

100 wniosków na 120 kontrolowanych zostało zarejestrowanych w SI POBYT v.2 w ciągu 2 dni roboczych od daty wpływu. W 2 przypadkach rejestracja trwała od 3 do 5 dni roboczych oraz w 18 przypadkach termin rejestracji przekroczył 5 dni roboczych.

- **Rejestracja wydanych rozstrzygnięć:**

36 decyzji organu na 85 kontrolowanych zostało zarejestrowane w SI POBYT v.2 w ciągu 2 dni roboczych od daty ich wydania. W 35 przypadkach w ciągu 5 dni roboczych. 14 decyzji w terminie dłuższym niż w ciągu 5 dni roboczych.

Należy podkreślić, że wszystkie wnioski i wydane decyzje zostały zarejestrowane w sposób prawidłowy i rzetelny.

III. Wnioski i zalecenia pokontrolne

1. Należy zwrócić pracownikom WSOiC uwagę na konieczność przestrzegania przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących terminów załatwiania spraw – w razie konieczności rozważyć dodatkowe szkolenie w tym zakresie.

²⁶ Ponieważ ten obszar nie był ujęty w programie kontroli, nie będzie miał on wpływu na ocenę organu w zakresie poprawności prowadzonych postępowań.

²⁷ 1 sprawa była w toku w momencie realizowania czynności kontrolnych.

2. Należy zwrócić uwagę na przestrzeganie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego zwłaszcza dotyczących warunków formalnych i materialnych przy uwzględnianiu odwołania (132 K.p.a.) oraz inicjatywie wznawiania postępowania (145 K.p.a.).
3. Należy powiadamiać wszystkie strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego.
4. Należy pisemnie informować wnioskodawcę w języku dla niego zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach. Fakt wręczenia pouczenia z art. 7 u.o.c. powinien zostać udokumentowany w aktach postępowania.
5. Mając na uwadze ekonomikę procesową należy dokonywać podwójnych sprawdzeń danych osobowych wnioskodawców w Wykazie i w SIS tj. po dacie wniesienia wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego oraz przed wydaniem decyzji w sprawie.
6. Należy dokonywać kompletnych adnotacji urzędowych na wnioskach pobytowych składanych przez cudzoziemców.
7. Należy zgodnie z wymogiem art. 66a K.p.a. zakładać i prowadzić metryki postępowania administracyjnego.
8. Należy podejmować i kontynuować działania w celu zabezpieczenia składu osobowego adekwatnego do ilości zadań wykonywanych przez WSOiC WUW.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o poinformowanie mnie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Powyższą informację należy przesłać na adres do korespondencji tj.: ul. Taborowa 3, 02-699 Warszawa.

2

Rafał Rogala

SZEF
URZĘDU DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW

Rafał ROGALA