



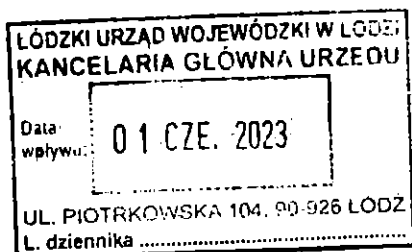
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.003.01.2023

Pan
Karol Młynarczyk
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/069 - Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

Handwritten signature and initials

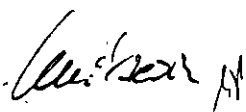
I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi ¹ , ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź Karol Młynarczyk, Wojewoda Łódzki ² , od 18 kwietnia 2023 r. wcześniej Tobiasz Bocheński od 25 listopada 2019 r. do 17 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str.3-9)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych Urzędu do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą klienta 2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą klienta
Okres objęty kontrolą	Lata 2021 – 2023 (do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 28 kwietnia 2023 r.), z wykorzystaniem także dowodów sporządzonych przed tym okresem
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 Łodzi
Kontrolerzy	1. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/25/2023 z 5 stycznia 2023 r. 2. Mateusz Fajst – Świącicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/26/2023 z 5 stycznia 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd lub LUW.

² Dalej: Wojewoda.

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



II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Struktura organizacyjna i wyposażenie komórek Urzędu, właściwych do realizacji spraw związanych z obsługą cudzoziemców oraz obsługą paszportową⁵ obywateli polskich umożliwiały w okresie objętym kontrolą wykonywanie zadań Wojewody wynikających odpowiednio z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁶ oraz z ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych⁷ i poprzedzającej ją ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych⁸.

Wojewoda podejmował wewnętrzne działania organizacyjne wspierające najbardziej obciążone komórki Urzędu oraz działania mające na celu zwiększenie poziomu zatrudnienia w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców⁹, jednakże w ocenie NIK nie były to działania wystarczające, a zasoby kadrowe nieadekwatne do zdiagnozowanych w ŁUW potrzeb. Skutkiem tego była bezczynność i przewlekłość prowadzonych postępowań wszczętych na skutek wniosków cudzoziemców w sprawach dotyczących głównie zezwoleń na pobyt i pracę. W postępowaniach tych ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminów, o których mowa w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ załatwiane były sprawy cudzoziemców, z terminem wydania decyzji nawet po upływie 833 dni od daty złożenia wniosku, a ponadto naruszany był art. 36 § 1 KPA. Stwierdzono również opóźnienia we wprowadzaniu danych do systemu POBYT.

NIK negatywnie ocenia uniemożliwienie cudzoziemcom, w okresie od 1 listopada 2022 r. osobistego złożenia w siedzibie WSOiC, kompletnego pod względem formalnym wniosku o legalizację pobytu i pracę wraz z pobraniem odcisków linii papilarnych.

Organizacja oraz polityka informacyjna Urzędu zapewniały rzetelną i terminową realizację zadań Wojewody związanych z przyjmowaniem wniosków paszportowych i odbiorem spersonalizowanych dokumentów a Urząd był przygotowany organizacyjnie do obsługi klientów, zapewniając m.in. możliwość umówienia terminu wizyty przez Internet lub za pośrednictwem infolinii. Urząd nie zapewnił natomiast warunków poufności klientom w trakcie załatwiania spraw z zakresu obsługi cudzoziemców i paszportowych w Punktach Obsługi Klienta w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych Urzędu do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą klienta

Opis stanu faktycznego

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

⁵ Obsługa obywateli polskich w zakresie wydawania i odmowy wydawania dokumentów paszportowych.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2354; dalej: ustawa o cudzoziemcach.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 410, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 197, ze zm.

⁹ Dalej także: WSOiC lub Wydział.

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 775; dalej: KPA.

¹¹ 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.

1.1.1. Zgodnie z obowiązującym w latach 2021-2022 Regulaminem Organizacyjnym¹², zadania Urzędu wynikające z obsługi cudzoziemców oraz obsługa paszportową przypisano¹³ do realizacji Wydziałowi Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, a w jego ramach do Oddziałów: SO-I (Oddział Paszportowy), SO-III (Oddział cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu i pracy), SO-IV (Oddział cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu) oraz do stanowisk realizujących zadania w Punktach Obsługi Klienta¹⁴ w Piotrkowie Trybunalskim (SO-VI), Sieradzu (SO-VII) i Skierniewicach (SO-VIII) oraz (jako Terenowe Punkty Paszportowe¹⁵) w Kutnie (SO-IX) i Bełchatowie (SO-X).

W Urzędzie w latach 2021 – 2023 (I kw.) obowiązywał *Statut Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego*¹⁶, w którym w § 16 określono, że do zakresu działań WSOiC należy w szczególności realizacja zadań Wojewody objętych działami administracji rządowej związanymi ze sprawami wewnętrznymi¹⁷, wyznaniem religijnymi oraz mniejszości narodowymi i etnicznymi.

Urząd Zarządzeniem nr 36/2023 Wojewody Łódzkiego z dnia 23 lutego 2023 r.¹⁸ m.in. zlikwidował w WSOiC stanowisko jednego z dwóch zastępców w Wydziale oraz wprowadził do RO zadania w zakresie wydawania i przedłużania ważności Karty Polaka, określone w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka¹⁹.

Zadania związane z obsługą cudzoziemców i spraw paszportowych Urząd w latach 2021 – 2023 (I kw.) realizował w siedmiu lokalizacjach, tj.:

- a) w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej 103 (SO-III, SO-IV i siedziba WSOiC) w obiekcie czterokondygnacyjnym o powierzchni całkowitej ok. 1 170 m². Przed budynkiem znajdował się ogrodzony teren dziedzińca o pow. ok. 900 m² z ograniczonym dostępem dla uprawnionych samochodów – 19 miejsc parkingowych;
- b) w Łodzi przy ul. Traugutta 25 (SO-I) w obiekcie TEXTILIMPEX Sp. z o.o. Budynek, w którym Urząd wynajął²⁰ powierzchnię 636 m² na antresoli mieszczącej się na pierwszym piętrze z przeznaczeniem na siedzibę Oddziału Paszportowego;
- c) w POK w Skierniewicach, przy ul. Jagiellońskiej 29 (sprawy paszportowe oraz obsługa cudzoziemców w sprawach zezwoleń na pobyt i pracę), w wynajmowanych lub użyczonych pomieszczeniach²¹ na parterze, I i II piętrze

¹² Regulamin Organizacyjny (dalej: RO) stanowiący załącznik do Zarządzenia Wojewody Łódzkiego nr 186/2016 z dnia 25 lipca 2016 r. wraz z Zarządzeniami zmieniającymi (1/2017 z 9 stycznia 2017 r., 92/2017 z 28 kwietnia 2017 r., 149/2017 z 28 czerwca 2017 r., 211/2017 z 29 września 2017 r., 259/2017 z 21 grudnia 2017 r., 100/2018 z 29 czerwca 2018 r., 177/2018 z 31 października 2018 r., 35/2019 z 8 lutego 2019 r., 124/2019 z 7 maja 2019 r., 180/2019 z 4 lipca 2019 r., 235/2019 z 18 września 2019 r., 19/2020 z 17 stycznia 2020 r., 58/2020 z 24 marca 2020 r., 179/2020 z 23 listopada 2020 r., 67/2021 z 29 marca 2021 r., 134/2021 z 28 maja 2021 r., 163/2021 z 6 lipca 2021 r., 226/2021 z 21 września 2021 r., 125/2022 z 30 czerwca 2022 r. oraz 225/2022 z 3 listopada 2022 r. oraz Nr 36/2023 z dnia 22 lutego 2023 r.

¹³ Z § 21 RO wynika, że Wydziałowi przypisano m.in. realizację spraw związanych z obsługą paszportową oraz pobylem i pracą cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁴ Dalej: POK.

¹⁵ Gdzie realizowane są wyłącznie zadania związane z obsługą paszportową; dalej: TPP.

¹⁶ Załącznik do zarządzenia Nr 132/2016 Wojewody Łódzkiego z dnia 25 maja 2016 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Wojewody Łódzkiego Nr 56/2017 z dnia 13 marca 2017 r., Nr 142/2018 z dnia 10 września 2018 r., Nr 88/2019 z dnia 4 kwietnia 2019 r., Nr 174/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r., Nr 10/2021 z dnia 21 stycznia 2021 r. oraz Nr 260/2022 z dnia 21 grudnia 2022 r.

¹⁷ Za wyjątkiem spraw wewnętrznych w zakresie obrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej, nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym.

¹⁸ Zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia RO ŁUW w Łodzi weszło w życie 1 marca 2023 r. <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/regulamin-organizacyjny-urzedu>

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 192.

²⁰ Umowa najmu nr 20/2019 zawarta w dniu 23 grudnia 2019 r. pomiędzy TEXTILIMPEX Sp. z o.o. a Skarbem Państwa – Łódzkim Urzędem Wojewódzkim w Łodzi. Umowa zawarta na okres 12 lat liczony od faktycznego zakończenia prowadzenia prac adaptacyjnych w budynku, tj. od 25 stycznia 2021 r.

²¹ Na podstawie umowy użyczenia nr GNR.6845.31.2015 z 23 listopada 2015 r. (wraz z aneksami) oraz Umowie najmu z 5 czerwca 2015 r. (wraz z aneksami).

budynku o łącznej powierzchni 157,85 m² (powierzchni biurowej 112,24 m² wraz z powierzchnią wspólną 45,61 m²). Obsługa klientów odbywała się na parterze.

- d) w POK w Sieradzu, przy Placu Wojewódzkim 3 (sprawy paszportowe oraz obsługa cudzoziemców w sprawach zezwoleń na pobyt i pracę), w pomieszczeniach użyczonych²² na II i III piętrze budynku o łącznej powierzchni 222,59 m² (powierzchni biurowej 143,80 m² wraz z powierzchnią wspólną 78,79 m²). Obsługa klientów odbywała się na II piętrze.
- e) w POK w Piotrkowie Trybunalskim, przy ul. Szkolnej 28 (sprawy paszportowe oraz obsługa cudzoziemców w sprawach zezwoleń na pobyt i pracę), w pomieszczeniach użyczonych²³ na I piętrze budynku, o łącznej powierzchni 170,4 m².
- f) w TPP w Kutnie, przy placu Marszałka Józefa Piłsudskiego 18 (sprawy paszportowe), w pomieszczeniach użyczonych²⁴ w budynku Urzędu Miasta Kutno, o łącznej powierzchni 26,23 m².
- g) w TPP w Bełchatowie, przy ul. Czaplinieckiej 96 (sprawy paszportowe), w pomieszczeniach użyczonych²⁵ w budynku Zespołu Szkół Ponadpodstawowych nr 1 w Bełchatowie, o łącznej powierzchni 35,29 m².

(akta kontroli str. 10-151, 4248-4326, 4542-4609, 5111)

1.1.2. Obowiązujący w Urzędzie RO w latach 2021 – 2023 r., z wyjątkiem zadań dotyczących obsługi cudzoziemców w zakresie wynikającym z ustawy o Karcie Polaka (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), był aktualny, tj. dostosowany do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców, wynikających z ustawy o cudzoziemcach oraz ustaw o dokumentach paszportowych, i zadanie te zostały właściwie przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym Urzędu.

(akta kontroli str. 10-139, 159-162, 5107-5108)

1.1.3. Jako wewnętrzne bariery organizacyjne utrudniające rzetelną i pełną realizację objętych badaniem zadań Urząd określił, że są głównie związane z warunkami lokalowymi obiektu na Piotrowskiej 103, która nie spełnia wymagań powierzchni w związku z ogromną ilością obsługiwanych klientów i idącą za tym dokumentacją spraw.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny²⁶ Urzędu, biorąc pod uwagę dynamicznie zmieniającą się sytuację, jeśli chodzi o zwiększanie się ilości obsługiwanych klientów, POK w Sieradzu, Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim w najbliższym czasie mogą mieć za małą powierzchnię pomieszczeń do obsługi klientów. W jego ocenie drugim istotnym czynnikiem jest (przy stałym wzroście nowych zadań, a w związku z tym coraz większą liczbą klientów), *jest brak nowych etatów, które z całą pewnością usprawniłyby ich realizację. (...) Niezwykle pożądane jest również wdrożenie kompleksowych i skutecznych rozwiązań w skali kraju, usprawniających i skracających postępowania w sprawach legalizacji pobytu. Z niecierpliwością oczekiwana jest kompleksowa cyfryzacja w tym unormowania prawne umożliwiające elektroniczną obsługę cudzoziemca.*

(akta kontroli str. 4611-4623)

1.1.4. ŁUW od 23 stycznia 2023 r. uruchomił dwa punkty przeznaczone do realizacji obsługi paszportowej tj. w Kutnie i Bełchatowie, w których zostało umożliwione złożenie wniosku o paszport i odbiór gotowego dokumentu.

²² Na podstawie umowy użyczenia nr 88/2015 z 15 lipca 2015 r. (wraz z aneksami).

²³ Na podstawie umowy użyczenia nr 997/SPN/D/17 z 28 lipca 2017 r. (wraz z aneksami).

²⁴ Na podstawie umowy użyczenia nr 3/2023 r. z 16 stycznia 2023 r.

²⁵ Na podstawie umowy użyczenia nr 3/2023 r. z 16 stycznia 2023 r.

²⁶ Dalej także: Dyrektor lub DG.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny usprawnienie organizacji pracy ze szczególnym uwzględnieniem obszaru spraw obywatelskich i cudzoziemców jest stałym priorytetem Wojewody Łódzkiego.

(akta kontroli str. 4542-4558, 4611-4623, 5111)

1.2. W Urzędzie nie opracowano i wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny *standardy obsługi klienta oraz obsługa klienta z niepełnosprawnościami są stałym obowiązkowym elementem, każdorazowo szczegółowo omawianym w ramach służby przygotowawczej dla wszystkich nowo zatrudnionych w służbie cywilnej pracowników.*

(akta kontroli str. 4542-4609, 4611-4623, 4629-4685, 5111)

1.3.1. Klienci ŁUW mogli swobodnie poruszać się po wszystkich obiektach Urzędu przeznaczonych do ich obsługi (za wyjątkiem stref zamkniętych lub pokojach) i tak:

- w obiekcie na ul. Piotrkowskiej 103 ŁUW przygotował dwie sale operacyjne z podziałem na realizowane zadania oddziałów: SO-IV, wydawanie kart pobytu i składanie wniosków na wydanie Karty Polaka oraz drugą salę dla obsługi spraw realizowanych przez oddział SO-III. Na obu salach zorganizowano punkt informacyjny, w którym również można złożyć dokumenty bez możliwości złożenia odcisków linii papilarnych²⁷ (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”). Pozostałe piętra w obiekcie nie są ogólnodostępne dla klientów;
- w obiekcie na ul. Traugutta 25 ŁUW przygotował salę operacyjną do obsługi klientów ze stanowiskami/boksami z podziałem na przyjmowanie i wydawanie paszportów. Obiekt posiadał część wydzieloną bez dostępu klienta, w której pracownicy wykonywali zadania administracyjne związane z obsługą SO-I;
- w POK w Skierniewicach, Piotrkowie Trybunalskim i Sieradzu sprawy paszportowe realizowano w pomieszczeniach, w którym była możliwość przyjęcia klientów na od dwóch do czterech stanowiskach, a obsługa cudzoziemców odbywała się w przeznaczonych do tego pokojach;
- w TPP w Kutnie i Bełchatowie przyjmowano sprawy paszportowe (odbior i wydanie dokumentu) w jednym pokoju.

W Urzędzie od 2018 r. z programu FAMI²⁸ uruchomiono Call Center pod numerem 42 664 17 97. W ramach działania centrum, utworzono pięć stanowisk do odbierania połączeń. W trakcie oględzin w dniu 7 marca 2023 r. stwierdzono, że obsadzone były trzy stanowiska.

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC świadczenie usługi konsultanta (...) wykonuje łącznie czterech pracowników, z czego dwóch na umowę zlecenia. Od listopada 2022 r. można sprawdzić na jednym wyznaczonym stanowisku jaki jest status rozpatrywanej sprawy. Wprowadzenie rozwiązania było skomplikowane ze względu na ograniczenia do systemu POBYT, gdyż jest wymagany dedykowany komputer i dostęp do systemu.

(akta kontroli str. 4542-4609, 471-4706, 4710-4742, 4901-4906, 5111)

1.3.2 Obsługa klienta (odpowiednio cudzoziemców i obywateli polskich załatwiających sprawy paszportowe) odbywała się w godzinach pracy ŁUW, tj. 8.00 – 16.00 (pon./śro./czw./pią.); a we wtorek 10.00 – 18.00. W przypadku TPP w Kutnie obsługa klienta możliwa była w godz. 8.00 – 15.00, w TPP w Bełchatowie 8.00 – 15.00 (pon./śro./czw./pią.), a we wtorek 9.30 – 16.30.

W siedzibie WSOiC na ul. Piotrkowskiej 103 od lipca 2021 r. podejmowano działania w zakresie wydłużenia godziny pracy w zależności od możliwości organizacyjnych Urzędu.

²⁷ Dalej także: OLP.

²⁸ Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC w okresie lipiec, sierpień, wrzesień 2021 r. obsługa cudzoziemców została wydłużona w godzinach od 16.00 do 19.00 w dni powszednie i soboty 7.00 do 16.00. *Od listopada do grudnia 2021 r. pracowaliśmy dodatkowo tylko w soboty od 7.00 do 16.00. Od lutego 2022 r. do czerwca 2022 r. pracowaliśmy dodatkowo tylko w soboty od 7.00 do 16.00 ale z ustalonym harmonogramem obejmującym dwie lub trzy soboty w miesiącu. Od końca lipca 2022 r. do końca roku 2022 r. pracowaliśmy dodatkowo we wszystkie soboty od 7.00 do 16.00. Od lutego 2023 r. pracujemy w każdą sobotę oraz utworzono dni otwarte w poniedziałek, środa, czwartek, piątek od 16.00 do 19.00 i w sobotę 8.00 do 15.00. Pracownicy zgłaszają się do pozostania w ww. godzinach i zwiększają obsługę klienta.*

(akta kontroli str. 4542-4609, 471-4706, 4710-4742, 4901-4906, 5111)

1.3.3 We wszystkich siedmiu lokalizacjach WSOiC poczekalnie dla oczekujących na załatwienie sprawy cudzoziemców i obywateli polskich załatwiających sprawy paszportowe były przystosowane do liczby obsługiwanych osób i nie występowały sytuacje osób oczekujących na stojąco lub na zewnątrz obiektów. Wszystkie obiekty/stanowiska pozwalały na możliwość obsługi klientów niepełnosprawnych, a ponadto w każdym obiekcie zapewniono stanowiska przy których można było uzupełnić dokumentację.

W dniu przeprowadzanych oględzin²⁹ obsada stanowisk we wszystkich lokalizacjach WSOiC była adekwatna do ilości klientów oczekujących na obsługę (maksymalnie czterech klientów na stanowisko).

(akta kontroli str. 4542-4609, 5111)

1.3.4 Wszystkie stanowiska obsługi w skontrolowanych lokalizacjach były właściwie wyposażone w odpowiedni sprzęt techniczny (tj. m.in. komputery i monitory, czytnik linii papilarnych, kserokopiarki, drukarki i skanery), adekwatnie do potrzeb pracowników i realizacji powierzonych im zadań.

W pięciu z siedmiu lokalizacji, tj. we wszystkich poza POK w Skierniewicach i POK w Piotrkowie Trybunalskim zapewnione zostały właściwe warunki do obsługi klienta w warunkach poufności, tj. w warunkach zapewniających brak możliwości usłyszenia rozmowy innego klienta lub zobaczenia dokumentów innych obsługiwanych osób (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4542-4609, 4701-4706, 4710-4742, 5111)

1.4. W okresie od 23 stycznia do 14 lutego 2023 r. w zakresie obsługi cudzoziemców i spraw paszportowych w Urzędzie przeprowadzono skierowane do klientów badanie ankietowe satysfakcji z poziomu jakości obsługi świadczonej przez Urząd. Badanie to potwierdziło wysoką ocenę jakości świadczonych usług przez WSOiC.

Podczas badania przekazano po 150 szt. ankiet związanych z obsługą cudzoziemców (łącznie 600 szt.) w czterech wersjach językowych (polskim, angielskim, ukraińskim i rosyjskim) oraz 200 ankiet w zakresie spraw paszportowych.

Podczas badania ankietowego zebrano wypełnionych łącznie 346 szt. z czego 256 szt. związanych z obsługą cudzoziemców oraz 90 szt. w zakresie spraw paszportowych, co oznacza poziom zwrotu ankiet wynoszący łącznie 43,3% (odpowiednio 42,7% i 45,0%).

Wyniki badania ankietowego spraw związanych z obsługą cudzoziemców przez Urząd wykazały, że na 256 klientów:

²⁹ Oględziny przeprowadzone w dniach, 2 lutego 2023 r. w TPP w Kutnie i POK w Skierniewicach, 3 lutego 2023 r. w TPP w Belchatowie i POK w Piotrkowie Trybunalskim, 7 lutego 2023 r. w POK w Sieradzu, 6 marca 2023 r. w Łodzi ul. Traugutta 25 i 7 marca 2023 r. w siedzibie WSOiC ul. Piotrkowska 103.

- 184 było zadowolonych z obsługi (71,9%) a 45 raczej zadowolonych (17,6%), co łącznie stanowiło 229 (89,5%);
- 202 uznało, że informacje udzielane przez urzędników były zrozumiałe i wyczerpujące (78,9%) a 38 raczej zrozumiałe (14,8%), co łącznie stanowiło 240 (93,8%);
- 217 stwierdziło, że pracownicy Urzędu byli uprzejmi i życzliwi (84,8%) a 24 raczej uprzejmi i życzliwi, co łącznie stanowiło 241 (94,1%);
- 195 oceniło, że urzędnik był przygotowany merytorycznie (76,2%), a 44 raczej byli przygotowani (17,2%), co łącznie stanowiło 239 (93,4%);
- 155 oceniło, że czas oczekiwania na załatwienie sprawy był zadawalający (60,5%), 48 że czas ten był raczej zadawalający (18,8%) a 30 nie miało zdania (11,7%), co łącznie stanowiło 223 (91%);
- 174 stwierdziło, że warunki lokalowe były odpowiednie (68,0%) a 43 oceniło, że były raczej odpowiednie (16,8%), co łącznie stanowiło 217 (84,8%);
- 176 stwierdziło, że bez problemu trafili do wyznaczonego miejsca obsługi lub urzędnika załatwiającego sprawę (68,8%) a 37 raczej bez problemu (14,5%), co łącznie stanowiło 213 (83,2%);
- 184 oceniło, że materiały informacyjne dostępne w Urzędzie były czytelne i pomocne w załatwieniu sprawy (71,9%) a 49 raczej były czytelne (19,1%), co łącznie stanowiło 233 (91,0%);
- 215 nie napotkało żadnych trudności w trakcie załatwiania swojej sprawy (84,0%);

Ponadto 28 uczestników badania wskazało rozwiązania, które w ich ocenie mogłyby przyczynić się do usprawnienia pracy Urzędu, z czego m.in.:

- a) 10 osób wskazało na potrzebę zatrudnienia większej ilości osób do obsługi (w tym stanowisko informacyjne i dłużej otwarte), co poprawiłoby czas obsługi oraz na zwiększenie środków na płace i pracę Urzędu;
- b) pięć osób wskazało na poprawę wyposażenia technicznego Urzędu, tj. więcej miejsc parkingowych, darmową kawę, montaż windy, wykonanie zadaszenia przed wejściem do budynku na Piotrkowskiej 103 oraz ustawienia automatu do opłat w Urzędzie;
- c) cztery osoby wskazały na zwiększenie znajomości języków przez Urzędników (język angielski i ukraiński);
- d) trzy osoby wskazały na poprawę funkcjonowania systemu rezerwacji i możliwości śledzenia postępu sprawy przez internet lub całkowitą rezygnację z systemu rezerwacji;
- e) trzy osoby wskazały na usprawnienie techniczne pracy Urzędu tj.: dostęp do danych USC przez Urzędników, przyjmowanie wniosków i odcisków palcy jednocześnie i możliwość przekazywania dokumentów drogą elektroniczną.

Analogiczne badania kwestionariuszowe przeprowadzono w zakresie spraw paszportowych prowadzonych przez Urząd, które wykazały, że na 90 klientów:

- 88 było zadowolonych z obsługi (97,8%);
- 89 uznało, że informacje udzielane przez urzędników były zrozumiałe i wyczerpujące (98,9%);
- 89 stwierdziło, że pracownicy Urzędu byli uprzejmi i życzliwi (98,9%);
- 86 oceniło, że urzędnik był przygotowany merytorycznie (95,6%);
- 71 oceniło, że czas oczekiwania na załatwienie sprawy był zadawalający (78,9%), 15 że czas ten był raczej zadawalający (16,7%), co łącznie stanowiło 86 (95,6%);
- 76 stwierdziło, że warunki lokalowe były odpowiednie (84,4%) a 13 oceniło, że były raczej odpowiednie (14,4%), co łącznie stanowiło 89 (98,9%);
- 81 stwierdziło, że bez problemu trafili do wyznaczonego miejsca obsługi lub urzędnika załatwiającego sprawę (90,0%);

- 74 oceniło, że materiały informacyjne dostępne w Urzędzie były czytelne i pomocne w załatwieniu sprawy (82,2%) a 8 raczej były czytelne (8,9%), co łącznie stanowiło 82 (91,1%);
- 71 oceniło, że materiały informacyjne i formularze dostępne na stronie internetowej Urzędu były zrozumiałe i pomocne w załatwieniu sprawy (78,9%) a 3 raczej były zrozumiałe (3,3%) i 13 stwierdziło, że nie ma zdania (14,4%), co łącznie stanowiło 87 (96,7%);
- 90 stwierdziło, że skorzystanie z usług przyczyniło się do załatwienia sprawy (100%);
- 89 nie napotkało żadnych trudności w trakcie załatwiania swojej sprawy (98,9%).

Ponadto sześciu uczestników badania wskazało rozwiązania, które w ich ocenie mogłyby przyczynić się do usprawnienia pracy Urzędu, z czego m.in.:

- a) dwie osoby na potrzebę większego parkingu;
- b) jedna osoba na potrzebę zamontowania większego ekranu do systemu kolejkowego;
- c) jedna osoba na potrzebę większej ilości urzędników i okienek;
- d) jedna osoba na podwyższenie głośności wyczytywania numerków;
- e) jedna osoba na dopracowanie strony internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 4160, 5109-5110)

1.5.1. Według stanu na 1 stycznia w latach 2018-2023 w WSOiC łącznie obsadzonych etatów³⁰ było odpowiednio 83; 104,8; 114; 117; 138,25; 149,5 i 149³¹.

W okresie objętym kontrolą, zatrudnienie systematycznie rosło. Pracę WSOiC nadzorował jeden Dyrektor i dwóch zastępców (w tym stanowisko jednego zastępcy było nieobsadzone wg. stanu na 1 stycznia 2023 r. i zlikwidowane z dniem 30 marca 2023 r. po zmianie RO).

Sprawami związanymi z obsługą cudzoziemców zajmowało się w poszczególnych latach (łącznie z Kierownikami Oddziałów) odpowiednio 39, 54,8; 58; 65; 77,25; 87,5; 85 etatów zaś sprawami związanymi z obsługą paszportową (łącznie z kierownikiem Oddziału) odpowiednio 47; 53; 50; 59; 59; 62³². Pozostali pracownicy zajmowali się innymi zadaniami realizowanymi w WSOiC tj. odpowiednio 19,75; 20,75; 22,5; 21,75; 24,63; 23,63³³.

(akta kontroli str. 4327, 4352-4373, 4743-4757, 4892-4900, 5072)

1.5.2. Urząd nie posiadał w okresie kontrolowanym zatwierdzonych planów i ustalonych wewnętrznie limitów zatrudnienia.

Jak wyjaśnił DG obowiązujące przepisy w zakresie zatrudniania pracowników nie zobowiązują Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, jako pracodawcy, do ustalenia limitu poziomu zatrudnienia pracowników, w tym również w WSOiC. Liczba etatów dostosowana jest do bieżących potrzeb jednostki i wynika z poziomu środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników.

(akta kontroli str. 4611-4623)

1.5.3. W okresie objętym kontrolą ilość spraw systematycznie rosła, za wyjątkiem 2020 i 2021 w sprawach paszportowych (lata pandemii). Na jednego pracownika WSOiC zajmującego się sprawami obsługi cudzoziemców przypadało w latach 2018-

³⁰ Osoby zatrudnione do realizacji zadań związanych z wykonywaniem zadań związanych z przedmiotem kontroli prowadzonej przez NIK.

³¹ Stan na 30 marca 2023 r.

³² J.w.

³³ J.w.

Chęć

2023³⁴ odpowiednio³⁵ 232,3; 307,3; 305,1; 416,7; 478,6 i 352,9³⁶ spraw, zaś na zajmującego się sprawami paszportowymi – 1860,9; 1863,6; 704,2; 1906,3 i 2337,³⁷ spraw/osobę.

(akta kontroli str. 4327, 4339-4350, 5072, 5111)

1.5.4. Urząd do obsługi cudzoziemców zawarł w latach 2021 – 2023 (I kw.) łącznie 135 umów zlecenie na realizację trzech dodatkowych zadań związanych z: obsługą tzw. dni otwartych dedykowanych cudzoziemcom w ramach FAMI (71), obsługi w charakterze konsultanta stanowiska Call Center w ramach FAMI (23) oraz Usługi prawne związane z wykonywaniem władzy publicznej dotyczących spraw prowadzonych w oddziale ds. Legalizacji Pobytu i Pracy WSOiC ŁUW w Łodzi (41).

Jak wyjaśnił Wojewoda umowy zawarto na obsługę dni otwartych dedykowanych cudzoziemcom w ramach FAMI (większość zawarta została z pracownikami Urzędu), umowy na obsługę w charakterze konsultanta Call Center FAMI (zawierane były z osobami niebędącymi pracownikami Urzędu) oraz umowy na usługi prawne związane z wykonywaniem władzy publicznej dotyczące spraw prowadzonych w oddziale ds. Legalizacji Pobytu i Pracy WSOiC ŁUW w Łodzi (zawarte w większości z pracownikami Urzędu).

(akta kontroli str. 4327, 4892-4900, 4907-4998, 5073-5075, 5111)

1.5.5. W latach 2018 – 2023 (I kw.) w WSOiC przeprowadzono 261³⁸ procedur naboru na wolne stanowiska pracy, z czego w 138 zakończyło się zatrudnieniem³⁹, a 111 nie rozstrzygnięto, czego główną przyczyną był m.in. brak możliwości wyłonienia najlepszego kandydata (97) lub nabór został anulowany (dziewięć). 63 z nowozatrudnionych pracowników nadal pracuje w WSOiC.

Średni okres zatrudnienia nowo zatrudnionych pracowników w latach 2018 - 2023, którzy odeszli z pracy do końca I kw. 2023 r. (49 osób) wyniósł 20,2 miesiąca, z czego umowy 25 pracowników rozwiązały się przed upływem 12 miesięcy zatrudnienia, przy czym pięciu pracowników było zatrudnionych na zastępstwo. W 20 przypadkach inicjatywa zakończenia zatrudnienia była po stronie pracownika. Spośród umów, które trwały krócej niż 20 miesięcy, w ośmiu przypadkach stosunek pracy zakończył się z upływem okresu zatrudnienia w związku z powrotem zastępowanego pracownika, w trzech Urząd podjął decyzję o niekontynuowaniu zatrudnienia po upływie pierwszej umowy o pracę a w jednym umowa została wypowiedziana przez pracodawcę.

Wojewoda wyjaśnił, że biorąc pod uwagę, że w powyższych przypadkach okres zatrudnienia był czasami bardzo krótki nie można wykluczyć, że powodem zakończenia stosunku pracy, którym kierowali się pracownicy, mogło być zarówno duże obciążenie pracą, jak również pozyskanie innego zatrudnienia z wyższym wynagrodzeniem.

W 261 przeprowadzonych naborach, Urząd w 219 (83,9%) zaproponował kandydatom warunki płacowe poniżej kwoty brutto 3 500 zł (i oscylujące w granicy poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę), w 38 kwotę równą lub powyżej 3 500 zł (14,6%), lecz nie przekraczającą 4 000 zł, a w czterech kwotę 4 000 zł (1,5%).

Jak wyjaśnił Wojewoda kwoty wynagrodzeń zasadniczych oferowane w naborach na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej w ŁUW zdeterminowane są możliwościami finansowymi wynikającymi z funduszu wynagrodzeń, którym

³⁴ W dacie kontroli dane za 2023 r. obejmowały również stan na 30 marca 2023 r.

³⁵ Liczba spraw związanych z obsługą cudzoziemców załatwionych w danym roku podzielona przez liczbę pracowników zajmujących się ich obsługą uwzględniając Kierowników Oddziałów.

³⁶ Wartość uśredniona.

³⁷ J.w.

³⁸ Trzy na dzień przekazania zestawienia były w toku. Na 312 stanowiska w korpusie służby cywilnej.

³⁹ Łączna ilość naborów 146 lecz w przypadku siedmiu naborów nie podjęła zatrudnienia.

dysponuje tu jednostka budżetowa. Plan finansowy wydatków budżetowych przeznaczonych na wynagrodzenia (...), podlega stałemu monitoringowi, m.in. poprzez sporządzanie cyklicznych analiz przewidywanego wykonania przedmiotowego planu. Wyniki analiz warunkują z kolei możliwości decyzyjne kierownictwa Urzędu w zakresie elastyczności prowadzenia bieżącej polityki kadrowo – płacowej jednostki. Zasoby finansowe, czy też generowane w trakcie roku budżetowego oszczędności, wykorzystywane są do optymalnego z punktu widzenia bieżących potrzeb, finansowania wynagrodzeń pracowników Urzędu. Odrębną, lecz równie istotną z punktu widzenia wymogów gospodarki finansowej, kwestią pozostaje również konieczność dostosowania poziomu zatrudnienia do skali zadań nałożonych na jednostkę. Zrównoważenie tych zmiennych determinuje w konsekwencji możliwości finansowe, m.in. analizowanych w niniejszym pytaniu kwotach w naborach. Warto jednak podkreślić, że w zakresie WSOiC część naborów w 2022 r. uwzględniała kwoty przewyższające standardy innych wydziałów, gdyż ŁUW pozyskał dodatkowe środki na realizację zadań z zakresu legalizacji pobytu czasowego i pracy cudzoziemców dotyczących ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 91). Dzięki środkom z decyzji Ministra Finansów z 25 lutego 2022 r. Nr MF/FS3.4143.3.44.2022.MF.457 możliwym było m.in. zwiększenie zatrudnienia w tym wydziale o kolejne 20 etatów (członków korpusu służby cywilnej).

(akta kontroli str. 4328-4338, 4817-4900, 4907-4999, 5111)

1.5.6. W ocenie Wojewody, w związku z systematycznym wzrostem w WSOiC liczby spraw, w szczególności wniosków cudzoziemców, (głównie w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę), minimalna liczba dodatkowych etatów pilnie potrzebnych do sprawnego i terminowego, w tym zgodnego z KPA wykonywania zadań, to co najmniej 120 etatów, w tym: 80 etatów do obsługi cudzoziemców, 10 etatów do obsługi spraw dot. obywatelstw, 20 etatów do obsługi paszportowej i 10 do obsługi kancelaryjnej. Mimo to, w latach 2020-2022 Wojewoda podjął działania w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia w WSOiC w znacznie mniejszym zakresie występując trzykrotnie⁴⁰ do Ministra Finansów o zwiększenie planu finansowego z przeznaczenie na zatrudnienia w Wydziale, co skutkowało we wskazanym okresie zwiększeniem łącznej liczby etatów o 32⁴¹ (odpowiednio o dziewięć, o trzy i o 20). Jednocześnie Wojewoda nie występował o zwiększenie liczby etatów do WSOiC w związku z nałożeniem od 1 sierpnia 2022 r. nowych zadań w zakresie wydawania i przedłużania ważności Karty Polaka. Szerzej o ww. ustaleniach w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4327, 4374-4479, 4629-4685, 4817-4891)

1.5.7. Analiza dokumentacji akt osobowych 20 pracowników WSOiC wykazała, że pracownicy WSOiC legitymowali się wykształceniem wyższym lub średnim, odpowiadającym wymogom określonym dla urzędników korpusu służby cywilnej⁴². Wszyscy pracownicy otrzymali zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz upoważnienia dopuszczające do przetwarzania danych osobowych, w tym w Systemie Informatycznym POBYT⁴³ i w Centralnym Rejestrze Przyznaných i

⁴⁰ Po jednym wystąpieniu każdego roku.

⁴¹ Decyzja MF z 8 września 2020 r. Nr MF/FS3.4143.3.170.2020.MF.3724 na 9 etatów, Decyzja MF z 5 maja 2021 r. Nr MF/FS3.4143.3.55.2021.MF.740 na kontynuowanie zatrudnienia 9 etatów i dodatkowego zwiększenia o 3 oraz Decyzje MF z 25 lutego 2022 r. Nr MF/FS3.4143.3.44.2022.MF.457 oraz z 14 października 2022 r. Nr MF/FS3.4143.3.44.2022.MF.457.K01 na 20 etatów.

⁴² Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2024, tj.).

⁴³ Dalej: SI POBYT; system Informatyczny służący do ewidencjonowania cudzoziemców, przeglądania ich historii pobytowych, rejestracji nowych wniosków i rozstrzygnięć, sprawdzania czy cudzoziemiec znajduje się w wykazie osób niepożądanych na terenie RP, a także wykonywania zleceń personalizacji dokumentów pobytowych.

Unieważnionych Kart Polaka⁴⁴, zgodnie z zakresem powierzonych obowiązków. Ponadto dziewięciu pracowników zostało upoważnionych przez Wojewodę do podpisywania decyzji w zakresie realizowanych zadań [w latach 2021 – 2023 (I kw.) w zakresie spraw cudzoziemców i paszportowych łącznie 21 pracowników posiadało upoważnienia do podpisywania decyzji w imieniu Wojewody]. Upoważnienia te odpowiadały wymogom art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz art. 268a ustawy KPA.

(akta kontroli str. 161-162, 4629-4685, 5070-5071)

1.5.8. Urząd w okresie kontrolowanym użytkował poza SI POBYT i CRKP również inne systemy informatyczne przetwarzające dane osobowe, tj. SI POBYTv. 3, Hurtownia Danych Cudzoziemiec⁴⁵, System Informacyjny Schengen⁴⁶, Centralny Rejestr Przyznaných i Unieważnionych Kart Polaka⁴⁷, EZD⁴⁸, System Kolejowy QMS⁴⁹, Paszportowy System Obsługi Obywatela (PS2O)⁵⁰, Rejestr Dokumentów Paszportowych (RDP)⁵¹, Zatrudnienie Cudzoziemców (ZC)⁵², System Rejestrów Państwowych (SRP)⁵³, system POBYT⁵⁴, Archsys⁵⁵.

(akta kontroli str. 4629-4685)

1.5.9. W okresie kontrolowanym w WSOiC pracowało odpowiednio 75, 89 i 100 osób znających języki obce, z czego: w zakresie obsługi paszportowej 10 pracowników⁵⁶ (trzy osoby j. rosyjski i siedem j. angielski) a obsługi cudzoziemców odpowiednio: 65 (jeden język: angielski), 79 (jeden język: angielski) i 90 (82 osób znało jeden język: angielski – 81 i jedna osoba rosyjski; pięć osób znało dwa języki: angielski i rosyjski

⁴⁴ Dalej: CRKP; system informatyczny służący do ewidencjonowania spraw w sprawach dotyczących Kart Polaka – przeglądania spraw i osób, rejestracji wniosków i rozstrzygnięć, a także zleceń personalizacji Kart Polaka.

⁴⁵ Generowanie raportów statystycznych w sprawach dotyczących Cudzoziemców.

⁴⁶ Dokonanie sprawdzeń osób i dokumentów w sprawach Cudzoziemców, w celu weryfikacji, czy dane Cudzoziemca zostały wpisane do systemu w celu odmowy wjazdu i pobytu.

⁴⁷ Służy do ewidencjonowania spraw w sprawach dotyczących Kart Polaka – przeglądania spraw i osób, rejestracji wniosków i rozstrzygnięć, a także zleceń personalizacji Kart Polaka.

⁴⁸ Służy do zarządzania całą dokumentacją elektroniczną i papierową w Urzędzie, prowadzeniem rejestrów w sprawach Cudzoziemców oraz prowadzeniem spraw elektronicznych.

⁴⁹ Służy do rejestracji przez Cudzoziemców i obywateli polskich (paszporty) terminów wizyt w Urzędzie.

⁵⁰ Wykorzystywany do 14 listopada 2022 r. Był w nim prowadzony zbiór danych o osobie i wszystkich sporządzonych dla tej osoby dokumentach paszportowych. Organy paszportowe przekazywały, w formie elektronicznej, za pośrednictwem ewidencji paszportowych do centralnej ewidencji (CEWIUDP), dane z ewidencji paszportowych niezwłocznie po rozpatrzeniu pisemnego wniosku o wydanie dokumentu paszportowego lub wydaniu decyzji o odmowie wydania lub unieważnieniu dokumentu paszportowego.

⁵¹ Od 14 listopada 2022 r. wdrożony został nowy system tzw. Rejestr Dokumentów Paszportowych (RDP). Od tego momentu organ paszportowy wprowadza do RDP sporządzone w postaci elektronicznej dokumenty związane z: wnioskiem o wydanie dokumentu paszportowego, dokumentem paszportowym, ograniczeniem prawa do posiadania dokumentu paszportowego. Organ paszportowy przyjmujący wniosek o wydanie dokumentu paszportowego porównuje dane zawarte w Rejestrze Dokumentów Paszportowych, w rejestrze PESEL oraz w Rejestrze Dowodów Osobistych z danymi zawartymi we wniosku o wydanie dokumentu paszportowego oraz w przedkładanej dokumentacji. W przypadku stwierdzenia niezgodności danych zawartych we wniosku o wydanie dokumentu paszportowego z danymi w rejestrach lub w przedłożonej dokumentacji organ paszportowy podejmuje działania celem usunięcia tej niezgodności, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

⁵² Rejestr prowadzony w sprawach z zakresu wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; dotyczy zezwoleń na pracę wydawanych na wniosek podmiotów powierzających wykonywanie pracy. W rejestrze tym przechowuje się informacje o wnioskach, postanowieniach, decyzjach administracyjnych i orzeczeniach sądu w zakresie niezbędnym do stosowania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach, w tym o podmiotach powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom, cudzoziemcach, którym powierza się wykonywanie pracy, oraz pracy, którą mają wykonywać cudzoziemcy.

⁵³ System Rejestrów Państwowych to rozwiązanie organizacyjno-techniczne wykorzystywane do prowadzenia rejestrów publicznych. Oddział w ramach SRP posiada dostęp do rejestrów: PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych, Rejestr Stanu Cywilnego.

⁵⁴ System wykorzystywany przez oddział obywatelski w zakresie przeglądania i rejestrowania zdarzeń w zakresie obywatelstwa polskiego, repatriacji oraz przyznawania świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka.

⁵⁵ Służy do tworzenia rejestrów w celach archiwizacji dokumentacji.

⁵⁶ Na podstawie zestawienia nr 2 – kursy sfinansowane ze środków Urzędu.

– trzy osoby, jedna osoba: angielski i ukraiński i jedna osoba angielski i armeński oraz trzy osoby znają trzy języki: angielski, rosyjski i ukraiński).

Jak wyjaśnił DG w teczkach osobowych brak jest informacji o stopniu znajomości języka obcego lub certyfikatu, jeżeli pracownik nabył tą wiedzę we własnym zakresie. (...) w ramach przeprowadzanych rozmów kwalifikacyjnych do WSOiC, Komisja do spraw naborów w trakcie rozmowy rekrutacyjnej każdorazowo sprawdza komunikatywną znajomość języka angielskiego (rosyjskiego lub ukraińskiego) kandydata (swobodna wypowiedź). W ogłoszeniach do Oddziału do spraw legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców oraz Oddziału do spraw legalizacji pobytu cudzoziemców znajomość języka obcego (angielskiego lub rosyjskiego lub ukraińskiego- komunikatywnie) jest warunkiem niezbędnym sprawdzanym podczas rekrutacji.

W 2021 r. Urząd przeszkolił 80 pracowników WSOiC w zakresie „Praca z klientem z innego kręgu kulturowego”, z czego 64 z SO-III i 10 z SO – I.

(akta kontroli str. 4629-4485, 4701-4706, 4710-4742, 5076-5088, 5111)

1.5.10. W Urzędzie w okresie objętym kontrolą realizowany był „Program Zarządzania zasobami Ludzkimi w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim na lata (...)”⁵⁷, w ramach którego zrealizowane zostały zaplanowane zadania przewidziane na lata 2021-2023 (I kw.) a w szczególności cele roczne opisane w rozdziale 4 ww. Programu⁵⁸, polegające m.in. na corocznej aktualizacji „Poradnika dla osób kierujących pracownikami” oraz materiałów dla kierowników i pracowników Urzędu m. in. w związku z opracowaniem nowej Polityki szkoleniowej i aktualizacją schematu organizacyjnego ŁUW w Łodzi; udostępnienia na stronie Urzędu www.gov.pl w zakładce Urzędy, instytucje i placówki RP – Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi elektronicznej, anonimowej ankiety satysfakcji klienta; opracowano nową procedurę dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w zakresie organizacji i funkcjonowania poszczególnych stanowisk oraz komórek organizacyjnych biorących udział w procesie sporządzania opisów stanowiska pracy; doprecyzowanie istniejących procedur określających proces rekrutacji wewnętrznej i zewnętrznej pracownika poprzez wprowadzenie możliwości przeprowadzenia naborów zdalnie; przyznawanie dodatków zadaniowych, aby zwiększyć zaangażowanie oraz sumienność pracownika w wykonywaniu powierzonych zadań oraz przeprowadzanie analiz zasadności przyznawania dodatków zadaniowych specjalnych podwyżek dla pracowników, zwracając szczególną uwagę na kwalifikację oraz obciążenie pracą; zamieszczanie informacji o szkoleniach wewnętrznych oraz szkoleniach bezpłatnych, e-learningowych na stronie Intranetowej Urzędu; wprowadzanie dodatkowych czynników motywujących – elastyczny czas pracy, karty sportowe oraz przeprowadzanie naborów wewnętrznych; dokonano aktualizacji Wewnętrznej Polityki Przeciwdziałania Mobbingowi i Dyskryminacji w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi zarządzeniem Nr 7/2023 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 20 lutego 2023 r. zmieniającym zarządzenie Nr 6/2018 w sprawie wprowadzenia Wewnętrznej Polityki Przeciwdziałania Mobbingowi i Dyskryminacji w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi; wprowadzanie rozwiązań mających na celu godzenie pracy z innymi aspektami życia pracownika oraz publikowanie informacji o narzędziach work-life balance.

Jak wyjaśnił DG Program ZZL jest opracowywany dla wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu i realizowany głównie przez komórkę właściwą do spraw kadr

⁵⁷ Zarządzeniem DG ŁUW w Łodzi nr 22/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi na lata 2020-2022. oraz 26/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi na lata 2023-2025.

⁵⁸ Cele roczne harmonogram wdrożenia zarządzania zasobami ludzkimi.

Grzegorz F.

i zarządzania zasobami ludzkimi (nie ma odrębnego Programu ZZL dla Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców). Niemniej jednak, wszystkie komórki organizacyjne Urzędu mogą brać czynny udział na każdym etapie realizacji przedmiotowego Programu.

(akta kontroli str. 4629-4485, 4701-4706, 4710-4742, 5076-5088, 5111)

1.5.11. Wojewoda wyjaśnił, że nie są planowane zmiany w zakresie spraw kadrowych, a w razie braków w tym zakresie, w WSOiC ogłaszane będą nabory na stanowiska pracy, analogicznie jak w okresie poprzednim.

(akta kontroli str. 4894-4900).

1.5.12. W Urzędzie funkcjonował system zapewniający obsadę stanowisk obsługi klienta, dzięki któremu personel WSOiC był przydzielany do poszczególnych miejsc pracy z klientem tak aby nie dochodziło do tworzenia się kolejek osób oczekujących. DG oraz Dyrektor WSOiC wyjaśnili, że *każdorazowo ustalamy z pracownikiem jego predyspozycje oraz doświadczenie w tym znajomości języka obcego tak aby w Oddziale przygotować listę osób przeznaczonych do bezpośredniej obsługi klienta. Osoby te są przydzielane zgodnie z miesięcznym harmonogramem przy uwzględnieniu planowanych urlopów a w miarę potrzeb (absencje niezaplanowane) są podejmowane decyzje ad hoc o zastępstwo. Kierownicy poszczególnych Oddziałów dysponują wiedzą o poziomie znajomości języka obcego aby pracownik obsługujący klientów był dopasowany do wykonywanych zadań. Ponadto wyjaśnili, że głównie obsada ta jest ustalana na podstawie opisów stanowisk pracy a zakres obowiązków dla pracowników w Oddziale jest identyczny aby zachować uniwersalność i ciągłość pracy.*

(akta kontroli str. 4542-4609, 4611-4623, 4629-4685, 4901-4906, 5111)

1.6. W Urzędzie obowiązywały wewnętrzne regulacje⁵⁹ w zakresie rozpatrywania skarg. Do ŁUW w okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie 46⁶⁰ skarg⁶¹ z czego 43⁶² w zakresie obsługi cudzoziemców, a trzy⁶³ na obsługę paszportową. Średni czas rozpatrywania skarg wyniósł 11,7 dni z czego 12,5 dni w 2021 r. i 7,8 dnia w 2022 r. Poza dwoma⁶⁴ przypadkami (patrz sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”) Urząd, zgodnie z art. 237 § 1 KPA, rozpatrzył skargi w ciągu jednego miesiąca od dnia otrzymania skargi, o czym zgodnie z art. 237 § 3 KPA we wszystkich przypadkach zawiadomił skarżącego. Jedynie dwie spośród 46 złożonych skarg ŁUW uznał za bezzasadne.

We wszystkich zbadanych pięciu⁶⁵ przypadkach, Urząd zawiadomił skarżących o rozpatrzeniu złożonych skarg i wniosków w ciągu 30 dni od ich otrzymania (poza dwoma skargami), co było zgodne z art. 237 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4351, 4701-4706, 4710-4742, 5111)

⁵⁹ Zarządzenie Nr 56/2021 Wojewody Łódzkiego z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji oraz innych sygnałów obywateli w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi oraz zmieniające je Zarządzenie Nr 221/2022 Wojewody Łódzkiego z dnia 26 października 2022 r. Oba zarządzenia dostępne są na stronie:

http://nova.boaf.luw/index.php?option=com_content&view=article&id=1433&Itemid=167tetycje

⁶⁰ W 2021 r. – 38; w 2022 r. – osiem, w 2023 – nie wpłynęła żadna skarga (stan na dzień 31 stycznia 2023 r.)

⁶¹ Dotyczyły one: w 17 przypadkach funkcjonowania rezerwacji i terminy wizyty na stronie internetowej, w 16 przypadkach – braku możliwości kontaktu z urzędem i umówienia się na obiór Karty Polaka, w siedmiu przypadkach ogólnej organizacji pracy, systemu rezerwacji i komunikacji oraz terminów rozpatrywania spraw, w pięciu przypadkach – nieprofesjonalnej obsługi, a w jednym przypadku – innej sprawy.

⁶² W 2021 r. – 38, w 2022 r. – pięć.

⁶³ Wszystkie wpłynęły w 2022 r.

⁶⁴ SO-III.1410.32.2021 i SO-IV.1410.1.2021

⁶⁵ Do próby wyznaczono cztery skargi z 2021 r. o sygnaturze: SO-III.1410.7.2021 z 1 lipca 2021, SO-III.1410.23.2021 z 29 września 2021 r., SO-III.1410.27.2021 z 6 października 2021 r., SO-IV.1410.4.2021 z 5 sierpnia 2021 r. oraz jedną skargę w 2022 r.: SO-I.1410.2.2022.

1.7. W WSOiC w latach 2021 – 2023 (lkw.), przeprowadzono jedną kontrolę wewnętrzną⁶⁶, która w części dotyczyła obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej. W sprawozdaniu z jej przeprowadzenia, w rozdz. II *Prowadzenie postępowań administracyjnych*, stwierdzono, że na 20 obszarów kontrolowanych w 16⁶⁷ stwierdzono liczne nieprawidłowości, z czego jeden obszar obejmował dane statystyczne Wydziału. Kontrola sformułowała dziewięć⁶⁸ wniosków wynikających ze sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych oraz osiem⁶⁹ wniosków odnoszących się do kwestii organizacyjno – kadrowych WSOiC. Ze względu na krótki okres czasu od przekazania wyników kontroli, WSOiC w I kw. 2023 r. był na etapie wdrażania zaleceń.

W badanym zakresie w ŁUW nie przeprowadzano audytów wewnętrznych.

DG Urzędu wyjaśnił, że zalecenia pokontrolne – są w miarę możliwości realizowane. *Największą przeszkodą w bieżącej realizacji zaleceń pokontrolnych jest ilość kontroli zarówno wewnętrznych i zewnętrznych. Konieczność realizowania zadań bieżących, obsługa klientów oraz ilość spraw powoduje opóźnienia w realizacji wszystkich zaleceń pokontrolnych.*

(akta kontroli str. 4500-4541, 4629-4685, 4701-4706, 4710-4742)

1.8. Zdaniem Wojewody centralne systemy informatyczne wykorzystywane do obsługi cudzoziemców (SI POBYT, CRKP, System Zatrudnienie Cudzoziemców) oraz do obsługi paszportowej (Rejestr Dokumentów Paszportowych i wcześniej SI CEWiUDP) zapewniały sprawną i bezawaryjną obsługę klienta oraz prawidłową realizację zadań, objętych kontrolą NIK.

⁶⁶ Sygn. PNIK-III.1612.1.2022 – Sprawozdanie z kontroli wewnętrznej z dnia 12 grudnia 2022 r. w zakresie efektywności prowadzenia wybranych postępowań administracyjnych w WSOiC.

⁶⁷ Obszary: 3. Wprowadzanie wniosków do systemu POBYT; 4. Długość okresu prowadzenia spraw; 5. Dochowywanie terminów administracyjnych na załatwianie spraw; 6. Podejmowanie pierwszych czynności w sprawach po wpływie wniosków; 7. Wzywianie do uzupełnienia braków formalnych wniosków oraz wszczynanie postępowań administracyjnych; Pobieranie odcisków linii papilarnych cudzoziemców; 9. Wzywianie do uzupełnienia materiału dowodowego na podstawie art. 50 KPA; 10. Zawiadomienia o niezalutwieniu sprawy w terminie; 11. Prowadzenie postępowań dowodowych; 12. Pozyskiwanie informacji od podmiotów, o których mowa w art. 109 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach; 13. Potwierdzanie kopii dokumentów za zgodność z oryginałem; 14. Wystosowanie dodatkowych istotnych dokumentów w sprawach; 15. Notatki służbowe i adnotacje. Telefoniczne wzywianie klientów do dokonania czynności administracyjnych; 16. Dowody doręczania korespondencji; 18. Wypełnianie dodatkowych druków/list stosowanych w WSOiC; 20. Stosowanie zasady pisemności postępowań administracyjnych.

⁶⁸ 1. Uporządkowanie dokumentacji i gromadzenie w aktach spraw oryginałów wniosków, dokumentowanie dat wpływu wniosków do ŁUW. 2. Wprowadzanie danych z wniosków do systemu POBYT w możliwie krótkim czasie po wpływie wniosku oraz dokumentowanie powyższej czynności. 3. Skrócenie okresu prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym skrócenia czasu, po którym następuje podjęcie przez organ legalizacyjny pierwszych czynności w sprawie. 4. Terminowe załatwianie spraw, a w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie ustawowym, prawidłowe stosowanie dyspozycji art. 36 §1 KPA. 5. Wnikliwa analiza materiału dowodowego, w tym celu optymalnie jednokrotnego stosowania instytucji wezwania na podstawie art. 50 KPA. 6. Gromadzenie w dokumentacji spraw opinii podmiotów, o których mowa w art. 109 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach – w przypadku, gdy informacja wpłynęła oraz odnotowanie w dokumentacji informacji o wpływie opinii. 7. Należyte opracowywanie notatek służbowych i adnotacji – podpisywanie i opatrywanie datą. 8. Rzetelne wypełnianie dodatkowych list/czeklist stosowanych w postępowaniach administracyjnych. 9. Gromadzenie w aktach spraw dowodów doręczania korespondencji.

⁶⁹ 1. Konieczność podejmowania działań celem uzupełniania braków kadrowych (działanie takie było realizowane i nadal występuje konieczność jego wykonywania. 2. W przypadku odchodzenia pracowników – wprowadzenie exit-interview – wywiadu wyjściowego mającego na celu poznanie przyczyn rozwiązania przez pracownika stosunku pracy. 3. Rozważenie występowania o przyjęcie większej liczby stażystów i praktykantów, którym powierzać można wykonywanie czynności materialno – technicznych. 4. Wprowadzenie ewidencjonowania szkoleń pracowników oraz udział pracowników także w szkoleniach zdalnych. 5. Ponowne rozważenie wdrożenia modelu, który proponowano już w wyniku poprzedniej kontroli, polegającej na prowadzeniu postępowania przez jednego pracownika, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia poczucia odpowiedzialności za załatwianą sprawę, w tym polepszenia rzetelności. 6. Podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia komfortu pracy, np. poprzez przeorganizowanie przestrzeni pracy (wprowadzenie ścianek działowych między stanowiskami pracy w open space), wprowadzenie motywatorów w zakresie work-life-balance. 7. Bieżące porządkowanie przestrzeni pracy (dotyczy sposobu przechowywania dokumentacji papierowej) oraz zapewnianie dostępu do akt spraw wyłącznie uprawnionym osobom. 8. Bardziej efektywna weryfikacja w trakcie naborów do pracy, umiejętności i chęci do pracy.

Wojewoda wyjaśnił, że w okresie użytkowania systemu spełniają swoją rolę, a jedyne utrudnienia to czasowe „zawieszanie” się systemu z powodu zbyt dużej liczby jednoczesnych użytkowników. Odnośnie do funkcjonalności systemów, stwierdzam częściowy brak raportowania w systemie obsługi paszportowej i w systemie POBYT, ponadto powinien zostać zmodyfikowany proces składania wniosków przez cudzoziemców poprzez wprowadzenie wykonywania czynności w formie elektronicznej, tj. bez konieczności drukowania dokumentów. Rejestr Dokumentów Paszportowych powinien zostać pilnie poprawiony w zakresie aplikacji służącej do składania wniosków paszportowych on-line dla osób małoletnich – system akceptuje niewłaściwe fotografie przesyłane przez obywateli.

(akta kontroli str. 4701-4706, 4710-4742, 4817-4891)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda, pomimo przekazania mu do realizacji od dnia 1 lipca 2022 r. nowych zadań wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie Karty Polaka⁷⁰, zaktualizował Regulamin Organizacyjny ŁUW w tym zakresie po ośmiu miesiącach od wejścia w życie ww. rozporządzenia, co było działaniem nierzetelnym. Znaczne opóźnienie w aktualizacji RO naruszało Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷¹ pkt A.3 Środowisko wewnętrzne.

Jak wynika z wyjaśnień DG zadanie Wojewody dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka było realizowane od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka (Dz. U. z 2022 r. poz. 1498), czyli od 30 lipca 2022 r., w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi. Przedmiotowe zadanie zostało wprowadzone do Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi podczas jego kompleksowej aktualizacji i przypisane do zadań oddziału cudzoziemców do spraw legalizacji pobytu w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców na mocy zarządzenia Nr 36/2023 Wojewody Łódzkiego z dnia 22 lutego 2023 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, które wejdzie w życie z dniem 1 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 10-139, 152-162, 4624-4628, 4708-4709)

2. Wojewoda, w okresie objętym kontrolą, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nie zapewnił właściwego nadzoru oraz organizacji systemu zarządzania jednostką. Systemem kontroli zarządczej nie objęto procesu organizacji pracy w jednostce, w wyniku czego nie zapewniono właściwego poziomu zatrudnienia w WSOiC gwarantującego efektywną i prawidłową działalność jednostki, co skutkowało niewłaściwym wykonaniem zadań związanych z rzetelnym i terminowym prowadzeniem postępowań dot. cudzoziemców. I tak:

Pomimo systematycznego wzrostu w WSOiC, w okresie objętym kontrolą, liczby spraw w szczególności dot. wydawania decyzji w sprawie udzielenia

⁷⁰ Dz. U. poz. 1498.

⁷¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz przyznania Karty Polaka lub przedłużania jej ważności Wojewoda nie podejmował wystarczających działań w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia w WSOiC, który był niezbędny do sprawnej i terminowej realizacji zadań Wojewody wynikających z ustawy o cudzoziemcach i ustawy o Karcie Polaka. Obsługa cudzoziemców w zakresie wydawania decyzji o przyznaniu Karty realizowana była przez jednego pracownika, zaś obsługa w zakresie wydawania decyzji w sprawie udzielenia cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy i pracę realizowana była przez 85 pracowników.

Wojewoda pomimo zwiększenia zatrudnienia o łącznie 32 etaty⁷² odpowiednio o 12 w 2021 r. i o 20 w 2022 r., tj. na poziomie ok. 26% w stosunku do potrzeb zatrudnienia w ramach WSOiC (co najmniej 120 etatów⁷³) nie podjął jednak żadnych dalszych działań w tym zakresie.

Wojewoda wyjaśnił, że był informowany przez Dyrektora WSOiC na bieżąco o problemach kadrowych wydziału, jednakże do dnia zakończenia kontroli wystąpił wyłącznie o 32 etaty na potrzeby realizacji zadań głównie w oddziale SO-III. Po powierzeniu Wojewodzie nowych zadań związanych z Kartą Polaka nie występował o etaty na ich realizację.

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC na spotkaniach roboczych poruszane było, że budynek nie obsłuży zwiększenia ilości klientów i dodatkowych osób zatrudnionych. Również DG był o tym poinformowany. Dyrektor WSOiC wyjaśniła, że wielokrotnie zgłaszała przełożonym, że do obsługi spraw związanych z Kartą Polaka jest tylko jedna osoba, skutkiem czego w przypadku urlopu bądź zwolnienia lekarskiego okienko jest nieczynne.

(akta kontroli str. 10-139, 4327, 4352-4479, 4629-4685, 4750-4767, 4817-4891, 4901-4906)

3. W obiektach POK w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim nie zapewniono poufności obsługi klienta, poprzez odpowiednie zorganizowanie stanowisk do tej obsługi, uniemożliwiającej ujawnienie osobom trzecim danych klientów, podejrzenie dokumentów lub podsłuchanie rozmowy co było działaniem nierzetelnym a także naruszało obowiązki określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁷⁴. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt. 12 ww. rozporządzenia - naruszenie ochrony danych osobowych oznacza naruszenie bezpieczeństwa prowadzące do przypadkowego lub niezgodnego z prawem zniszczenia, utracenia, zmodyfikowania, nieuprawnionego ujawnienia lub nieuprawnionego dostępu do danych osobowych przesyłanych, przechowywanych lub w inny sposób przetwarzanych.

NIK ustaliła, że w POK w Skierniewicach dwa stanowiska do przyjmowania wniosków o wydanie paszportów nie były od siebie oddzielone, z kolei w POK w Piotrkowie Trybunalskim w pomieszczeniach do obsługi spraw paszportowych i

⁷² Decyzja MF z 5 maja 2021 r. Nr MF/FS3.4143.3.55.2021.MF.740 wyrażająca akceptację na kontynuację zatrudnienia dodatkowych dziewięciu etatów i wyrażająca akceptację na dodatkowe zwiększenie zatrudnienia o trzy etaty oraz decyzje MF: z 25 lutego 2022 r. Nr MF/FS3.4143.3.44.2022.MF.457 oraz z 14 października 2022 r. Nr MF/FS3.4143.3.44.2022.MF.457.K01 wyrażające akceptację na zwiększenie zatrudnienia o łącznie 20 etatów.

⁷³ 80 etatów do obsługi cudzoziemców, 10 etatów do obsługi spraw dot. obywatelstw, 20 etatów do obsługi paszportowej i 10 do obsługi kancelaryjnej.

⁷⁴ Dz.U.UE.L.2016.119.1.

do obsługi cudzoziemców znajdowały się po dwa nieodseparowane od siebie stanowiska.

Jak wyjaśnił DG Inspektor Danych Osobowych⁷⁵ nie wydał zaleceń w zakresie przetwarzania danych osobowych. Po przedstawieniu przez NIK uwagach odnośnie do braku zapewnienia poufności obsługi klienta, wystosowane zostało pismo do IOD w sprawie zapewnienia ochrony danych, w tym dokonania przeglądu stanu takiej ochrony we wszystkich lokalizacjach.

(akta kontroli str. 4542-4558, 4701-4706, 4710-4742, 5111)

4. Wojewoda, w dwóch spośród 46 skarg na nienależyte wykonanie zadań przez WSOiC, jakie wpłynęły do ŁUW w latach 2021-2022, załatwił skargę po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 237 § 1 KPA.

W skardze o sygn. SO-III.1410.32.2021, która wpłynęła do Urzędu w dniu 22 listopada 2021 r., odpowiedź została udzielona 10 stycznia 2022 r., tj. po 49 dniach, z kolei w przypadku skargi o sygn. SO-IV.1410.1.2021, która wpłynęła do Urzędu w dniu 17 kwietnia 2021, odpowiedź została udzielona 18 maja 2021 r., tj. po 31 dniach.

Jak wyjaśnił DG odpowiedź na skargi nie została udzielona w terminie, ze względu na bieżące dociążenie pracowników - muszą odpisywać na liczne zapytania emailowe „co w mojej sprawie”, szukać teczek celem dołączania dosłanych dokumentów, odbierać dziesiątki telefonów (klienci piszą skargi, że nikt nie odbiera telefonów), wprowadzać wnioski w system POBYT, sprawdzać w rejestrach SIS i przyswajając na bieżąco liczne zmiany w przepisach. Trudno jest zachować termin odpowiedzi na skargi, skoro jeden pełnomocnik składa dziennie 12 skarg do WSA celem uzyskania odszkodowania (zwrot kosztów) w ramach wyroku sądowego na bezczynność Wojewody. Sama procedura opisanie sprawy do przekazania do WSA zajmuje kilka stron i jest bardzo czasochłonna.

(akta kontroli str. 4351, 4701-4706, 4710-4742, 5111)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą klienta wykonywanych w WSOiC w sprawach dotyczących obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej. W okresie objętym kontrolą, Wojewoda podejmował działania mające na celu usprawnienie obsługi w WSOiC jednakże systemem kontroli zarządczej nie objęto procesu organizacji pracy w jednostce, w tym zapewnienia właściwego poziomu zatrudnienia w WSOiC zapewniającego efektywną i prawidłową działalność jednostki, co skutkowało niewłaściwym wykonaniem zadań związanych z rzetelnym i terminowym prowadzeniem postępowań dot. cudzoziemców. Pracownicy Wydziału posiadali kwalifikacje i otrzymali aktualne zakresy obowiązków. W Urzędzie wdrożono rozwiązania mające usprawnić obsługę klientów, takie jak wydłużone godziny pracy w większości lokalizacji WSOiC, rezerwacja wizyt, biletomat, utworzenie TPP w Kutnie i Belchatowie oraz stworzono odpowiednie warunki lokalowe do obsługi interesantów (poczekalnie, miejsce dla osób chcących wypełnić dokumenty), przy czym, w obiektach POK w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim nie zapewniono poufności obsługi klienta. W Urzędzie nie opracowano instrukcji wykonywania zadań objętych kontrolą.

⁷⁵ Dalej: IOD.

2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą klienta

Opis stanu
faktycznego

W zakresie obsługi cudzoziemców

2.1. ŁUW, zarówno bezpośrednio w Urzędzie⁷⁶, jak i na stronie internetowej⁷⁷ udostępniał cudzoziemcom w sposób prosty i czytelny informacje oraz dokumenty odnoszące się do zasad i sposobów ich obsługi i w tym zakresie m.in. zamieszczał informacje o zawieszaniu i wznowianiu obsługi klienta w okresie pandemii. Informacje w zakresie obsługi cudzoziemców w ŁUW udzielane były również za pośrednictwem Call Center Urzędu⁷⁸, w trybie automatycznym oraz po uzyskaniu połączenia z wyznaczonym do tych czynności pracownikiem⁷⁹, obsługiwanym codziennie (pon. – piąt.) w godzinach od 8.00 do 16.00 w językach: polskim, rosyjskim, ukraińskim i angielskim.

W obiektach przeznaczonych do obsługi cudzoziemców, tj. na ul. Piotrkowskiej 103 w Łodzi oraz w POK w Sieradzu, Piotrkowie Trybunalskim i Skierniewicach znajdowały się stanowiska komputerowe (po 1 stanowisku) w postaci infokiosków, które zostały ustawione w miejscach ogólnodostępnych dla klientów.

W ŁUW nie były wydawane broszury informacyjne dotyczące załatwiania spraw przez cudzoziemców, gdyż jak wyjaśnił DG wszystkie aktualne informacje czy komunikaty zamieszczane są na stronie www. w zakładce „Aktualności Wydziału”. DG wyjaśnił także, że *Aktualnie wszystkie ulotki informacyjne, broszury informacyjne o legalizacji pobytu oraz pobytu i pracy cudzoziemców, w tym ostatnie plakaty o uruchomieniu systemu MOS do Wydziału dostarcza w różnych językach – Urząd ds. Cudzoziemców, dlatego nie ma potrzeby dodatkowego publikowania własnych broszur czy ulotek. Jedynie w okienkach nr 1 (lub przy nich) są wykładane druki potrzebnych wniosków do załatwienia swoich spraw. Druki są w języku polskim, ponieważ cudzoziemiec ma obowiązek wypełnić druk w języku polskim.*

W ŁUW nie umożliwiono cudzoziemcom załatwienia sprawy z wykorzystaniem jedynie elektronicznych kanałów komunikacji, jak również nie stworzono im możliwości sprawdzenia przez internet statusu złożonych wniosków.

Jak wyjaśni DG klient musi nadal przyjść osobiście do urzędu celem złożenia odcisków palców czy po odbiór karty pobytu. Wniosek może wydrukować ze strony www wydziału, ale od 12 grudnia 2022 r. może wypełnić wniosek elektronicznie poprzez zalogowanie się na stronę www.mos.cudzoziemcy.gov.pl. Obowiązujące uregulowania prawne, nakazują sprawdzenie przez pracownika autentyczności/oryginałów dokumentów, które np. klient mógłby skanować i wysłać elektronicznie. Klient może wysłać pocztą wypełniony wniosek bez konieczności wizyty w urzędzie. (...) Klient ma możliwość wysłania wiadomości e-mail czy e-PUAP na elektroniczną skrzynkę urzędu z danym zapytaniem. Wówczas pracownik merytoryczny udziela wszelkich wyjaśnień i wskazówek.

W WSOiC utworzono stanowiska obsługi⁸⁰, przy których klient mógł uzyskać informację i pomoc od pracowników obsługujących klienta, w tym dotyczącą statusu jego sprawy. Stanowiska te były dostępne od 7.30 do 14.30 przy obowiązującej zasadzie przyjęcia w ramach obsługi ostatniego klienta, który pobrał bilet w systemie kolejkowym.

⁷⁶ Tablice informacyjne z wzorami wniosków, informacjami, pouczeniami znajdujące się w pięciu lokalizacjach.

⁷⁷ <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/wydzial-spraw-obywatelskich-i-cudzoziemcow>

⁷⁸ Centrum obsługi telefonicznej Urzędu pod numerem telefonu (42) 664 17 97.

⁷⁹ Do zakresu czynności tego pracownika należy ponadto udzielanie odpowiedzi na pytania skierowane do ŁUW w formie e-maili.

⁸⁰ Dwa w siedzibie WSOiC na ul. Piotrkowskiej 103 oraz w POK każdy z pracowników obsługujących klienta.

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC okienko informacyjne dla SO-III zostało uruchomione pod koniec I kwartału 2022 r. a dla SO-IV dopiero w połowie roku. Przy okienku klient może złożyć wniosek ale pracownik udziela informacji na podstawie wstępnej weryfikacji i nie przekazuje wezwania do uzupełnienia dokumentów. Pracownik analizuje wstępnie wniosek i udziela informacji co należy uzupełnić lub dostać i potwierdza za zgodność z oryginałem dokumenty składane przez klienta. Może również poinformować o stanie postępowania o sprawie oraz przekazuje wzory druków do wypełnienia.

(akta kontroli str. 4542-4609, 4611-4623, 4901-4906, 5051-5069, 5111)

W 2021 r., w ŁUW działał system elektronicznej rezerwacji wizyt obsługiwany przez firmę INFOBOX, który miał obejmować całą obsługę cudzoziemców realizowaną w lokalizacjach w Łodzi, jak i we wszystkich POK. System został zamknięty w sierpniu 2021 r. po zgłoszeniu licznych ataków DDOS⁸¹, co Urząd zgłosił do ABW i CSIRT Polska⁸². Od 1 lipca 2022 r. uruchomiony został system elektronicznej rezerwacji wizyt zakupiony od firmy QMS, przeznaczony do obsługi cudzoziemców oraz obsługi paszportowej w ŁUW, który pozwala im wybrać termin osobistej wizyty w ŁUW. W tym celu uruchomiono dostępne ścieżki rezerwacyjne na stronie www.bezkolejki.eu/luwlodz, dotyczące wizyt związanych z legalizacją pobytu i legalizacji pobytu i pracy, dotyczących złożenia wniosku, wglądu w akta prowadzonej sprawy i odbioru karty pobytu. System m.in. wysyłał na adres e-mail klienta – kod potwierdzający rezerwację terminu i po przybyciu klient wpisywał otrzymany kod w biletomacie, po czym otrzymywał bilet, zawierający numer w kolejce oczekujących na obsługę, a następnie oczekiwał na wezwanie swojego numeru do konkretnego stanowiska.

Od 19 sierpnia 2022 r. zmieniono dla oddziału SO-III zasady odbioru karty pobytu, poprzez zastąpienie wcześniejszej elektronicznej rezerwacji wizyty na dany termin, na obsługę w Urzędzie według kolejności wynikającej z pobranego w biletomacie numeru.

Jak wyjaśnił DG i Dyrektor WSOiC ta forma daje lepszy dostęp klienta do urzędu i szybsze otrzymanie karty pobytu bez długiego oczekiwania na termin wyznaczony w systemie rezerwacyjnym. *Decyzja o zmianie była podyktowana dużą większą ilością klientów oddziału SO-III i specyfiki samych klientów np. kierowcy Tirów, którym trudno było rezerwować termin a potem nie udawało się dojechać na czas. (...) Po wielu skargach, że nie można bez długiego oczekiwania zapisać się na termin w oddziale SO-III na złożenie wniosku, po informacjach od służb – że rezerwacja jest hakowana i jest źródłem handlu oraz głównie z uwagi, że była ogromna potrzeba przyspieszenia uzupełniania braków formalnych spraw czekających po 10-12 miesięcy.*

Urząd podjął decyzję o czasowym zamknięciu w siedzibie WSOiC od 1 listopada 2022 r. aktualnie do 30 września 2023 r. możliwości osobistego składania przez klienta przy okienku wniosku o pobyt czasowy i pracę⁸³ (SO-III) czy to przez osobiste stawiennictwo czy przez rezerwację elektroniczną. Obecnie formą złożenia ww. wniosku od wskazanego terminu była droga pocztowa lub elektroniczna, uma na

⁸¹ DDoS (ang. Distributed Denial of Service) to zaawansowane ataki hakerskie, które mogą paraliżować działanie sieci i wszystkich podłączonych do niej systemów komputerowych. Mechanizm działania ataku DDoS polega na obciążaniu wszystkich wolnych zasobów sieci sztucznie generowanymi zapytaniami. Ofiary, najczęściej wybranego przedsiębiorstwa, otrzymują masowe żądania wymagające wykorzystywania mocy obliczeniowych.

⁸² Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego prowadzony przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁸³ Wraz z możliwością dokonania weryfikacji wniosku, wprowadzenia danych do POBYT oraz pobrania OLP.

dokumenty w Wydziale lub okienko informacyjne. (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC w zakresie wniosków obsługiwanych w SO-IV jest pełna obsługa wszystkich składanych spraw do Urzędu na ul. Piotrkowskiej 103 przy pomocy elektronicznej rezerwacji, poza kartą Polaka, którą można złożyć osobiście we wtorek. Karta Polaka była możliwa do złożenia osobiście od 1 sierpnia 2022 r. we wszystkie dni. Ze względu na specyfikę weryfikacji tych spraw na początku 2023 r. podjęto decyzję o przyjmowaniu wniosków tylko w jeden dzień a odbiór kart Polaka odbywa się w piątki. Decyzje te wynikają z faktu, że wszystkimi sprawami karty Polaka zajmuje się tylko jeden pracownik.

Dodatkowo system elektronicznej rezerwacji wizyt działa w trzech POK w zakresie złożenia wniosku na legalizację pobytu i pracy na stronie www.bezkolejki.eu/luwlodz.
(akta kontroli str. 4542-4609, 4611-4623, 4629-4685, 4701-4706, 4710-4742, 4901-4906, 5000-5069, 5111)

W systemie elektronicznej rezerwacji wizyt jednocześnie działał kolejkomat do okienek nr 1 informacyjno-podawczych oraz do okienka nr 2 w oddziale SO-III celem odbioru karty pobytu. Klient pobierał również numerki do okienek po potwierdzeniu w kodem swojego przybycia na zarezerwowany termin wizyty.

System zapewniał klientowi załatwienie sprawy w dniu wizyty a pracownicy obsługiwali wszystkich klientów, którzy pobrali numerki danego dnia.

Jak wyjaśnił DG numerki do okienek bez rezerwacji są „dodrukowywane” w miarę możliwości tzn. jeżeli klientów w sali obsługi jest znaczna ilość, to pracownik ma możliwość przyjęcia jeszcze większej liczby klientów poprzez dodrukowywanie kolejnych partii biletów.

W okresie objętym kontrolą w zakresie spraw cudzoziemców nie było możliwości wyznaczenia klientowi wizyty w terminie przekraczającym 30 dni kalendarzowych od dnia zgłoszenia gdyż jak wyjaśnił DG obecny system możliwości rezerwacji wizyty został wypracowany przy wieloletniej praktyce pracy przy ogromnym napływie wniosków do wydziału a odległe terminy rezerwacyjne nie dawały efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów ludzkich i lokalowych. *Stosowane rozwiązanie sprawdza się i pozwala układać harmonogramy pracy pracowników na okienkach do ilości zapisanych klientów.*

Czas obsługi cudzoziemca przy jednym stanowisku pracy był monitorowany i wynosił średnio 20-25 minut, co ustalono korzystając z funkcjonalności systemu QMS, a także z obserwacji czynności pracowników w zakresie czasu, jaki jest im potrzebny na wprowadzenie wszystkich danych do SI POBYT i systemu EZD, sprawdzeniu dokumentów i założenie akt sprawy cudzoziemca.

Jak wyjaśnił DG limity wykonanej pracy nadzoruje kierownik i po określeniu ile czasu zajmuje obsługa 1 klienta – dopasowywany jest harmonogram zapisów ilości klientów na dane terminy w elektronicznej rezerwacji wizyt. Każdego dnia maksymalnie od 7.00 do 19.00 możemy wydać 100 numerków na odbiór karty pobytu, zależy to jednak również od sprawności organizacyjnej pracownika. Ilość klientów każdego dnia i w całym tygodniu, odwiedzających wydział i składających wnioski zgodnie z zarezerwowanym terminem, można policzyć drukując dziennie listy klientów zapisanych na dane godziny do każdego okienka. Klienci mogą pobrać numerki do okienka i zrezygnować z oczekiwania. Jednakże należy pamiętać, że klienci mogą pobrać numerki do okienka i zrezygnować z oczekiwania. Biorąc powyższe pod uwagę, nie jest liczony średni czas od pobrania numerka do czasu rozpoczęcia obsługi, ponieważ są to wyniki niemiernodajne, wynikające również z faktu, że klienci przychodzą często dużo wcześniej, pobierają numerki i wychodzą a kolejka mija

(klient albo pobiera jeszcze raz nowy numer ek albo jest obsługiwany między innymi klientami (...)).

W przypadku załatwiania sprawy w sytuacji konieczności uzupełnienia braków formalnych wniosku, pracownik Urzędu po weryfikacji dokumentów wzywał klienta telefonicznie na ich uzupełnienie (głównie pobranie OLP) lub wyznaczeni pracownicy telefonicznie ustalali w tym zakresie grafik wizyt cudzoziemców.

Jak wyjaśnił DG rozmowa telefoniczna pozwala na szybki kontakt i nie generuje kosztów pocztowych. Jeśli jednak kontakt telefoniczny nie jest możliwy, pracownicy wysyłają pisemne wezwanie do uzupełnienia braków formalnych. W obu przypadkach klient jest informowany jakie braki formalne powinien uzupełnić. Klient nie musi umawiać sam wizyty na uzupełnienie braków, jeśli natomiast zachodzi uzasadniona potrzeba, może napisać prośbę o przyspieszenie terminu uzupełnienia braków formalnych, podając powody konieczności jego przyspieszenia.

(akta kontroli str. 4542-4609, 4611-4623, 4629-4685, 4701-4706, 4710-4742, 4901-4906, 5111)

2.2. Od 2018 r. liczba składanych do ŁUW wniosków dotyczących spraw realizowanych przez Wojewodę w ramach jego ustawowych zadań w zakresie obsługi cudzoziemców⁸⁴ ulegała sukcesywnemu zwiększaniu. W latach 2018 – 2020 wpłynęło ich odpowiednio⁸⁵: 12 729, 17 824 i 19 834, a w kolejnych latach wzrost ten był jeszcze bardziej widoczny i wyniósł odpowiednio: 32 193 wniosków w 2021 r., 41 879 wniosków w 2022 r. i 7 499 w I kwartale 2023 r., z czego najwięcej wniosków (odpowiednio 25 787, 31 880 i 4 612) złożono w zakresie legalizacji pobytu czasowego i pracy, o których mowa w art. 114 ust. 1 i art. 126 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

W ramach ww. kategorii spraw w latach 2021-2023 (do końca I kwartału 2023 r.) odnotowano wpływ odpowiednio:

- 1 255, 1 369 i 443 wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli RP oraz członków rodzin cudzoziemców;
- 679, 908 i 461 wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach;
- 194, 234 i 97 wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej;
- 87, 85 i 9 wniosków o pozwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium RP;
- 101, 111 i 24 wniosków o pozwolenie na pracę w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji;
- 1 632, 2 865 i 931 wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności.

Ponadto w objętych kontrolą latach 2021-2023 (do końca I kwartału 2023 r.):

- o zezwolenie na pobyt stały ubiegało się odpowiednio: 1 129, 1 871 i 578 cudzoziemców;

⁸⁴ Tj. przede wszystkim: prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach przedłużenia wiz Schengen lub wiz krajowych; prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie przedłużania okresu pobytu cudzoziemców w ramach ruchu bezwizowego; prowadzenie postępowań w sprawach udzielenia lub cofnięcia zezwoleń na pobyt czasowy, na pobyt czasowy i pracę, na pobyt stały, na pobyt rezydenta długoterminowego UE; prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach wydania karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości dla cudzoziemca, tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca; prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie przedłużania okresu pobytu cudzoziemców w ramach ruchu bezwizowego; dokonywanie wpisu do ewidencji zaproszeń oraz wydawanie decyzji o odmowie lub unieważnieniu wpisu; prowadzenie postępowań w sprawie przyznania Karty Polaka lub przedłużenia jej ważności.

⁸⁵ Dane potwierdzone przez Urząd ds. Cudzoziemców.

- o zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wpłynęło odpowiednio: 364, 654 i 219 wniosków;
- o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń wpłynęło odpowiednio: 398, 825 i 315 wniosków;
- o przedłużenie wizy ubiegało się odpowiednio: 5 w 2021 r. i 89 w 2022 r. cudzoziemców (w I kwartale 2023 r. nie było tego typu wniosków);
- o zezwolenie na pracę złożono odpowiednio: 60 934, 34 123 oraz 1 884 wniosków;
- o przedłużenie okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP wpłynął jeden wniosek (w 2022 r.).

W zakresie przyznania lub przedłużenia Karty Polaka do ŁUW wpłynęło od początku realizacji zadania przez Wojewodę⁸⁶ odpowiednio: 355 wniosków w 2022 r. i 120 w I kwartale 2023 r., a liczba wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowanie i bieżącego utrzymania w RP (dla posiadaczy Karty Polaka) wyniosła: 271 i 493 oraz 168 za I kwartał 2023 r.

Liczba wydanych decyzji i innych rozstrzygnięć o w sprawie złożonych przez cudzoziemców wniosków w latach 2021-2023 (do końca I kwartału 2023 r.) wyniosła odpowiednio:

- w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy: 13 808 (1 081 odmownych), 25 514 (1 102 odmownych) oraz 5 779 (176 odmownych) w I kwartale 2023 r.;
- w zakresie zezwoleń na pobyt stały: 618 (dziewięć odmownych), 1 100 (26 odmownych) oraz 303 (osiem odmownych) w I kwartale 2023 r.;
- w zakresie zezwoleń pobyt rezydenta długoterminowego UE: 158 (jedna odmowna), 564 (cztery odmowne) oraz 175 (osiem odmownych) w I kwartale 2023 r.;
- w sprawie wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń: 300 (trzy odmowne), 701 (dziewięć odmownych) oraz 285 (brak odmownych) w I kwartale 2023 r.;
- w sprawie przedłużenia wizy 86 (brak odmownych) w 2022 r.;
- w zakresie zezwoleń na pracę: 53 881 (75 odmownych), 39 452 (341 odmownych) oraz 3 131 (jedna odmowna) w I kwartale 2023 r.;
- w sprawie przyznania/przedłużenia Karty Polaka⁸⁷: 93/20 (brak odmownych) oraz 86/53 (dwie odmowne);
- w zakresie przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowanie i bieżącego utrzymania w RP: 204 (34 odmowne), 126 (sześć odmownych) i 42 (11 odmownych) w I kwartale 2023 r.;
- w zakresie przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP wydano jedną decyzję w 2022 r.

W analizowanym okresie bez rozpoznania pozostawiono odpowiednio: 1 836, 2 159 i 659 wniosków cudzoziemców w sprawie legalizacji pobytu czasowego. Wojewoda nie posiadał danych co do liczby odwołań od decyzji odmownych w sprawach w zakresie legalizacji pobytu czasowego oraz co do rodzaju rozstrzygnięć podjętych przez Szefa Urzędu ds. cudzoziemców.

Z informacji przekazanych przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w latach 2021-2023 (do końca I kwartału 2023 r.) od decyzji wojewody jako organu I instancji złożono m.in. odpowiednio:

- jedno odwołanie w 2023 r. od decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy członka rodziny obywatela UE;

⁸⁶ Od 1 sierpnia 2022 r.

⁸⁷ Zadanie realizowane od 1 sierpnia 2022 r.

- jedno ponaglenie na organ I instancji w 2022 r. w sprawie udzielenie zgody na pobyt tolerowany;
- 542, 468 i 20 odwołań od decyzji w sprawie zezwoleń na pobyt czasowy;
- 165, 250 i 9 ponagleń na organ I instancji;
- trzy w 2021 r. i jedno w 2022 r. zażalenie na niezalatwienie sprawy w terminie i przewlekłość postępowania;
- 11, siedem i jedno zażalenie na postanowienie w sprawie ...;
- dwa w 2021 r. i trzy w 2022 r. odwołania od decyzji w sprawie zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE;
- dwa ponaglenia na organ I instancji w 2022 r.;
- dwa, pięć i jedno odwołanie od decyzji w sprawie zezwoleń na pobyt stały;
- jedno zażalenie na niezalatwienie sprawy w terminie i przewlekłość postępowania w 2021 r.;
- pięć w 2021 r. i 10 w 2022 r. ponagleń na organ I instancji;
- jedno odwołanie na decyzję w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w 2022 r.

Z informacji przekazanych przez Radę ds. Polaków poza Granicami Kraju w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w latach 2021-2023 (do końca I kwartału 2023 r.) od decyzji wojewody jako organu I instancji nie wpłynęło żadne ponaglenie i nie wydano postanowienia stwierdzającego lub odmawiającego stwierdzenia bezczynności albo przewlekłości postępowania w zakresie przyznania/odmowy lub unieważnienia Karty Polaka.

Z kolei Szef Urzędu ds. Cudzoziemców działając jako organ II instancji w stosunku do Wojewody, wydał w analogicznym okresie następujące rozstrzygnięcia⁸⁸:

a/ decyzje utrzymujące w mocy orzeczenia organu I instancji – 39, 123 i 10;

b/ decyzje pozytywne – 68, 298 i 52;

c/ decyzje uchylające i przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia – 6, 38 i 10;

d/ decyzje uchylające i umarzające postępowanie – 4, 6 i 18.

(akta kontroli str. 4339-4344, 4692-4696, 5111)

W latach 2021 – 2023 (do 30 stycznia) wobec Urzędu toczyły się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym⁸⁹ łącznie 121 sprawy ze skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie przez wojewodę postępowań w sprawach udzielania zezwoleń dla cudzoziemców na pobyt czasowy, pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zmiany i cofnięcia tych zezwoleń oraz na przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka (odpowiednio 38, 78 i 5).

W przypadku ww. skarg, WSA wydał łącznie wyroki w 85 sprawach, odpowiednio: 17 (wszystkie uwzględniono) z czego 14 na bezczynność i pięć na przewlekłość; 57 (uwzględniono 53) z czego 33 na bezczynność i 24 na przewlekłość oraz 11 (wszystkie uwzględniono), z czego trzy na bezczynność i osiem na przewlekłość. W zakresie wydanych wyroków odpowiednio: w pięciu przyznano sumę pieniężną i nie wymierzono grzywny; na 10 przyznano w dziewięciu sumę pieniężną i wymierzono jedną grzywnę oraz nie orzeczono grzywny ani sumy pieniężnej.

Nie wydano orzeczeń WSA rozstrzygających skargi, na niewykonanie wyroku WSA uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (należności, o których mowa w art. 154 § 6 i 7 ustawy Prawo postępowania przed

⁸⁸ Dane dotyczą wszystkich zezwoleń na pobyt czasowy.

⁸⁹ Dane uzyskane od Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA) w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Aschewicz HA

sądami administracyjnymi⁹⁰ oraz nie przyznało roszczeń o odszkodowanie, o którym mowa w art. 154 § 4 ppsa.

Z tytułu rozstrzygnięć WSA ŁUW poniósł łączne koszty 13 450 zł⁹¹ (odpowiednio 8 600 zł⁹² w 2021 r., 3 550 zł⁹³ w 2022 r. i 500 zł⁹⁴ w 2023 r.), w tym z tytułu wymierzonych grzywien – 7 100 zł, i z tytułu przyznanych skarżącemu sum pieniężnych – 6 350 zł. Nie wystąpiły odszkodowania dla skarżącego.

(akta kontroli str. 4686-4691, 4697-4700, 5111)

W latach 2021–2022 średni czas rozpatrywania wniosków złożonych do WSOiC⁹⁵ w zakresie legalizacji pobytu przez cudzoziemców wynosił :

- w odniesieniu do wniosków w sprawach, o których mowa w art. 114 ustawy o cudzoziemcach: w 2021 r. – 384,1 dni⁹⁶ a w 2022 r. 171,2 dni⁹⁷.
- w odniesieniu do pozostałych wniosków dotyczących legalizacji pobytu: w 2021 r. – 343,1 dni⁹⁸, a w 2022 r. - 137,9 dni⁹⁹.

W sprawie wydania Karty Polaka do Urzędu w 2022 r. i 2023 r. wpłynęło 468 wniosków z czego zakończono 108 ze średnim czasem ich rozpatrzenia wynoszącym 91,2 dni. W trakcie kontroli nadal nierozpatrzonych pozostawało 360 spraw.

(akta kontroli str. 4701-4706, 4710-4742, 5111)

2.3. Do szczegółowego badania wytypowano łącznie sprawy, które objęły:

- A. 30 postępowań¹⁰⁰ w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, o którym mowa w art. 114 ustawy o cudzoziemcach, w tym: 10 zakończonych wydaniem decyzji o wydaniu zezwolenia, dziewięć zakończonych decyzją o odmowie wydania zezwolenia, trzy zakończone wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jedno, w którym wydano postanowienie o zwrocie wniosku oraz dziewięć będących w toku;
- B. 32 postępowań¹⁰¹ w sprawach: udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności (art. 186-194 ustawy o cudzoziemcach), udzielenia zezwolenia na pobyt stały (art. 195 – 210 ustawy o cudzoziemcach), udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli RP oraz członków rodzin cudzoziemców (art. 158 – 169

⁹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 259; dalej: ppsa.

⁹¹ Dane przekazane przez Urząd.

⁹² Wyroki sygn. akt: III SAB/Łd 15/21; III SAB/Łd 3/21 i III SAB/Łd 10/21

⁹³ Wyroki sygn. akt: III SAB/Łd 24/21; III SAB/Łd 52/22; III SAB/Łd 51/22; III SAB/Łd 42/22; III SAB/Łd 59/22; III SAB/Łd 56/21; OSK 1184/22.

⁹⁴ Wyrok sygn. akt: III SAB/Łd 54/21;

⁹⁵ Na podstawie przekazanego przez ŁUW zestawienia wszystkich spraw objętych kontrolą zaewidencjonowanych w latach 2021 i 2022 w systemie POBYT oraz zestawienia prowadzonych spraw w zakresie Karty Polaka.

⁹⁶ Na 31 457 wniosków, z czego nierozpatrzonych 9 602.

⁹⁷ Na 34 183 wniosków, z czego nierozpatrzonych 23 503.

⁹⁸ Na 6 898 wniosków, z czego nierozpatrzonych 1 324.

⁹⁹ Na 8 535 wniosków, z czego nierozpatrzonych 4 516.

¹⁰⁰ W tym po 15 spraw z 2021 r. tj. sprawy o sygn.: SO-III.6151.653.2021; SO-III.6151.905.2021; SO-III.6151.403.2021; SO-III.6151.280.2021; SO-III.6151.423.2021; SO-III.6151.673.2021; SO-III.6151.501.2021; SO-III.6151.184.2021; SO-III.6151.447.2021; SO-III.6151.563.2021, SO-III.6151.1530.2020; SO-III.6151.4638.2019; SO-III.6151.9522.2021; SO-III.6151.10593.2021; SO-III.6151.491.2021 oraz z 2022 r. tj. sprawy: SO-III.6151.17918.2022; SO-III.6151.4781.2022; SO-III.6151.5157.2022; SO-III.6151.2538.2022; SO-III.6151.2806.2022; SO-III.6151.3048.2022; SO-III.6151.2541.2022; SO-III.6151.129.2022; SO-III.6151.178.2022; SO-III.6151.57.2022; SO-III.6151.310.2022; SO-III.6151.17449.2022; SO-III.6151.2762.2022; SO-III.6151.877.2021; SO-III.6151.12513.2022.

¹⁰¹ W tym 18 spraw w 2021 r., tj.: SO-IV.6151.509.2021; SO-IV.6151.19.2021; SO-IV.6151.404.2021; SO-IV.6151.375.2021; SO-IV.6151.14.2021; SO-IV.6151.65.2021; SO-III.6151.355.2021; SO-IV.6151.620.2021; SO-IV.6151.294.2021; SO-IV.6151.237.2021; SO-IV.6151.756.2021; SO-IV.6151.293.2021; SO-IV.6151.1340.2021; SO-IV.6151.641.2021; SO-IV.6151.1341.2021; SO-IV.6158.173.2021; SO-IV.6158.174.2021; nr cudzoziemca 4212433 i 14 spraw w 2022 r. tj.: SO-IV.6151.126.2022; SO-IV.6151.205.2022; SO-IV.6125.9.2022; SO-IV.6151.120.2022; SO-IV.6151.204.2022; SO-IV.6151.1323.2022; SO-IV.6151.119.2022; SO-IV.6151.295.2022; SO-IV.6151.206.2022; SO-IV.6151.66.2022; SO-IV.6151.1433.2022; SO-IV.6150.1.2022; nr cudzoziemca 5493430; SO-IV.6150.2.2022.

ustawy o cudzoziemcach), udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach (art. 144 – 150 ustawy o cudzoziemcach), dokonania wpisu zaproszenia do ewidencji zaproszeń (art. 49 – 57 ustawy o cudzoziemcach) oraz przedłużenia wizy (art. 82 – 89 ustawy o cudzoziemcach), w tym: 16 zakończonych wydaniem decyzji o wydaniu zezwolenia, pięć zakończonych dokonaniem wpisu do ewidencji zaproszeń lub przedłużenia wizy, jedno zakończone wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jedno pozostawione bez rozpatrzenia, cztery, w których wydano decyzje o umorzeniu postępowania oraz trzy będące w toku (dodatkowo w tej kategorii spraw badaniami objęto dwie przekazane, zgodnie z właściwością do innego wojewody);

C. sześć postępowań w sprawach dotyczących Karcie Polaka¹⁰², (cztery dotyczące przyznania i dwie dotyczące przedłużenia Karty Polaka,) w tym cztery zakończone wydaniem decyzji pozytywnej, jedno pozostawione bez rozpoznania oraz jedno będące w toku.

Wojewoda dokonywał rzetelnej oceny spełniania przez stronę przesłanek uzyskania danego rodzaju zezwoleń. W postępowaniach stosowano zasadę pierwszeństwa rozpatrywania wniosków cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę. Postępowania wszczynano na podstawie wniosków składanych na formularzach, których wzory zostały określone w obowiązujących w danym okresie aktach wykonawczych do ustawy o *cudzoziemcach*. W przypadku niedołączenia do wniosku obligatoryjnego załącznika bądź konieczności uzupełnienia dokumentacji w sprawie, wzywano strony do usunięcia braków lub przedłożenia dodatkowych dokumentów na podstawie art. 64 § 2 lub art. 50 § 1 KPA. Każdorazowo w przypadku cudzoziemców, którzy ukończyli 13 rok życia, występowano do odpowiednich służb¹⁰³ z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium RP i jego pobyt na tym terytorium może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony i porządku publicznego. W przypadku postępowań o udzielenie cudzoziemcowi będącemu małżonkiem obywatela polskiego zezwolenia na pobyt stały/czasowy dla członków rodzin obywateli RP, każdorazowo analizowano, czy związek został zawarty lub istnieje w celu obejścia przepisów prawa. Zezwolenia na pobyt czasowy były udzielane, zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy o *cudzoziemcach*, tj. na okres nie dłuższy niż 3 lata. Wszystkie decyzje o udzielenie określonego rodzaju zezwolenia, zawierały elementy wskazane w odpowiednich przepisach ustawy o cudzoziemcach. We wszystkich badanych sprawach spełniony został wymóg pouczenia cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym (art. 7 ust. 1 ustawy).

Zarejestrowanie sprawy w SI POBYT odbywało się w terminie od 0 do 105 dni i poprzedzało (w okresie od 0 do 599 dni) wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Warunkami formalnymi w badanych sprawach, do uzupełnienia których wzywał organ były: przedłożenie ważnego dokumentu podróży oraz innych dokumentów niezbędnych do potwierdzenia danych zawartych we wniosku (z wyjątkiem sześciu spraw – patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”), pobranie OLP w dniu osobistego stawiennictwa cudzoziemca w Urzędzie, uzupełnienie oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej. Wezwania cudzoziemców odbywały się według bieżących potrzeb przez pracowników WSOiC.

¹⁰² SO-IV.6151.2887.2022; SO-IV.6151.2901.2022; SO-IV.6151.2904.2022; SO-IV.6151.2906.2022; SO-IV.6151.3760.2022; SO-IV.6151.5242.2022.

¹⁰³ Do komendanta oddziału SG, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa ABW.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy decyzji w sprawach zezwoleń na pobyt czasowy odpowiadał przepisom art. 118 i 143a ustawy o cudzoziemcach, tj. obejmowały one rodzaj pobytu czasowego, termin ważności zezwolenia, podstawę prawną zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (jeśli występowała).

W badanych 68 sprawach, Urząd rozstrzygnął i m.in. wydał decyzję (pozytywną lub odmowną) lub postanowienie od 0¹⁰⁴ dni do 786¹⁰⁵ a w sprawach niezakończonych lub przekazanych wg właściwości do innego wojewody od 282¹⁰⁶ do 833¹⁰⁷ (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Wojewoda wyjaśnił, że na długość prowadzonych postępowań w zakresie legalizacji pobytu, duży wpływ miały zmiany w prawie dotyczące zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, związane ze stanem epidemii i ograniczeniami przyjmowania klientów, a później ograniczeniami co do ilości przyjmowanych klientów w tym samym czasie (powodowało to zmniejszoną możliwość przyjęcia klientów w ciągu dnia, w celu uznania osobistego stawiennictwa). (...) *Ryzyka Urzędu związane ze stanem pandemii COVID-19 oraz napływem uchodźców w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie zostały uwzględnione w Wydziałowym Rejestrze Ryzyk WSOiC oraz w listach celów realizowanych przez ten Wydział. Ryzyka działalności związane ze stanem COVID-19 zostały zawarte w wydziałowym rejestrze ryzyk (w zał. 6, w latach od 2020 r. do 2022 r.) jako ryzyka: zakłócenie ciągłości pracy, nieterminowe, nieprawidłowe realizowanie zadań oraz naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nadmieniam, że kwestie związane z napływem uchodźców wywołane konfliktem zbrojnym na Ukrainie zostały uwzględnione w zał. 5 - w liście celów realizowanych przez WSOiC w raporcie wg stanu na 31.03.2022 r. oraz 30.09.2022 r. (...).*

Badanie 30 postępowań z grupy A w sprawach o wydanie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę wykazało, że:

- w 23 na 30 przypadków występowały od czterech do 13 miesięcy przerwy¹⁰⁸ w prowadzeniu postępowań niewynikające z podejmowanych czynności w szczególności między złożeniem wniosku a podjęciem pierwszych czynności w sprawie¹⁰⁹, przy czym w pięciu przypadkach w tym okresie zdezaktualizowały się dołączone do wniosku, co powodowało konieczność wzywania stron do ich uzupełniania i wydłużało dalsze etapy postępowania. Spośród 21 rozstrzygniętych postępowań do dnia badania¹¹⁰ zakończono siedem spraw w okresie dwóch miesięcy, pięć – od pół roku do roku, cztery – od roku do 1,5 roku, pięć – powyżej 1,5 roku z czego jedna do maksymalnie 741 dni. Średni czas prowadzenia badanych postępowań wynosił 401 dni. Naruszenia przepisów wyznaczających terminy załatwienia spraw stwierdzono w 13 badanych sprawach¹¹¹ (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- W 23 na 30 spraw stwierdzono, że w systemie informacyjnym SI POBYT wnioski z nimi związane zostały zarejestrowane po upływie od 32 do 99 dni od daty ich złożenia (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

¹⁰⁴ SO-IV.6151.1433.2022

¹⁰⁵ SO-IV.6151.620.2021

¹⁰⁶ SO-IV.6151.119.2022

¹⁰⁷ SO-IV.6151.294.2021

¹⁰⁸ Wejście w życie art. 112a ustawy o cudzoziemcach (29 stycznia 2022 r.), a następnie art. 100c ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (15 kwietnia 2022 r. z mocą obowiązywania od 24 lutego 2022 r.) spowodowało, że występujące od tego momentu przerwy nie stanowiły naruszenia uregulowań odnoszących się do terminów prowadzenia postępowań, nie mogły także być także uznane za objaw przewlekłości lub beczynności w badanych postępowaniach.

¹⁰⁹ Pierwsze czynności w sprawach podejmowano od 15 dni do 448 dni. Najdłuższy okres stwierdzono w sprawie nr WSOC.V.6151.9711.2021.42, w której wniosek został złożony 3 października 2021 r., a pierwszą czynność podjęto 9 września 2022 r.

¹¹⁰ Tj. 20 kwietnia 2023 r.

¹¹¹ Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

- W dziewięciu na 30 spraw Urząd naruszył zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym nie umożliwiając stronom postępowań, przed wydaniem decyzji administracyjnych, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- decyzje w sprawie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę zawierały elementy wskazane w art. 107 KPA, a także w art. 118 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach¹¹², w szczególności w decyzjach odmownych ujmowano szczegółowe uzasadnienie prawne i faktyczne rozstrzygnięcia.

Badanie 32 spraw w grupie B w tym: 25 o wydanie zezwoleń na pobyt czasowy, dwóch o wydanie zezwolenia na pobyt stały, trzech dotyczących przedłużania wiz oraz dwóch dotyczących wpisania do ewidencji zaproszeń wykazało że:

- w 23 przypadkach występowały ponad trzymiesięczne przerwy niewynikające z podejmowanych czynności, w szczególności między złożeniem wniosku a podjęciem czynności w sprawie¹¹³ przy czym w jednej sprawie¹¹⁴ w tym okresie zdezaktualizowały się dokumenty dołączone do wniosku o pobyt czasowy, co powodowało konieczność wzywania strony do ich uzupełniania i wydłużało dalsze etapy postępowania,
- w przypadku pięciu spraw¹¹⁵ Urząd nie poinformował stron o niezakończeniu rozpatrywania spraw w wyznaczonych terminach (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- w pięciu przypadkach¹¹⁶ Urząd naruszył zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym nie umożliwiając stronom postępowań, przed wydaniem decyzji administracyjnych, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- w przypadku sześciu spraw¹¹⁷ Urząd działał z naruszeniem zasady ogólnej postępowania administracyjnego – szybkości i prostoty postępowania (art. 12 KPA), według której organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko żądając dostarczenia dokumentów, które nie były niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- w przypadku 24 spraw stwierdzono również, że w systemie informacyjnym POBYT wnioski z nimi związane zostały zarejestrowane po upływie od 26 do 105 dni od daty ich złożenia (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- Spośród 21 rozstrzygniętych postępowań w sprawie wydania zezwolenia na pobyt czasowy, trzy sprawy zakończono w dniu złożenia wniosków, pozostałe natomiast w okresie od 280 do 786 dni. Dwie sprawy zakończone wydaniem decyzji zezwalającej na pobyt stały zakończono w okresie 389 i 724 dni (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- Wszystkie sprawy z zakresu przedłużania wiz oraz dotyczących wpisania do ewidencji zaproszeń zrealizowane zostały w terminach zgodnych z KPA.
- Naruszenia przepisów wyznaczających terminy załatwienia spraw stwierdzono

¹¹² Z uwzględnieniem przepisów art. 118 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

¹¹³ Pierwsze czynności w sprawie podejmowano od 111 do 487 dni.

¹¹⁴ SO-IV.6151.65.2021

¹¹⁵ SO-IV.6151.509.2021, SO-IV.6151.19.2021, SO-IV.6151.404.2021, SO-IV.6151.375.2021, SO-IV.6151.756.2021

¹¹⁶ Sprawy nr: SO-IV.6151.756.2021, SO-IV.6151.205.2022, SO-IV.6125.9.2022, SO-IV.6151.1323.2022, SO-IV.6151.206.2022.

¹¹⁷ Sprawy nr: SO-IV.6151.404.2021, SO-IV.6151.756.2021, SO-IV.6151.126.2022, SO-IV.6151.205.2022, SO-IV.6151.1323.2022, SO-IV.6151.206.2022

Chackiewicz nr

w przypadku 14 spraw¹¹⁸ w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

- Decyzje w sprawach o wydanie zezwoleń na pobyt czasowy oraz stały zawierały elementy wskazane w art. 107 KPA, w szczególności w decyzjach ujmowano szczegółowe uzasadnienie prawne i faktyczne rozstrzygnięcia.

Badanie sześciu spraw z grupy C, realizowanych na podstawie ustawy o Karcie Polaka wykazało, że:

- w jednym przypadku czynności prowadzono z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 KPA, z uwzględnieniem uzasadnionych wydłużeń terminów ich załatwienia, dokonanych w sposób określony w art. 36 KPA, jednakże przed wydaniem decyzji nie umożliwił stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 10 §1 KPA) (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- W pięciu sprawach naruszono ww. termin. Spośród czterech spraw zakończonych do dnia badania 119 wydaniem decyzji, trzy zakończono od 181 do 197 dni a jedną w ciągu 111 oraz również ŁUW nie umożliwił stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 10 §1 KPA). W przypadku jednej niezakończonych - upłynęło 245 dni. (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”). Średni czas prowadzenia badanych postępowań wynosił 156,5 dni.
- W dwóch przypadkach wnioski wprowadzono niezwłocznie do rejestru Karty Polaka, w dwóch w czterech zrobiono to z opóźnieniem dwóch miesięcy a w dwóch – 152 i 153 dni (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- W przypadku wszystkich zakończonych postępowań, w aktach spraw zebrano dowody niezbędne do dokonania rozstrzygnięcia, w szczególności w oparciu o przesłanki określone w art. 2 ustawy o Karcie Polaka;
- Wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 107 KPA, w szczególności ujmowano uzasadnienie prawne i faktyczne rozstrzygnięcia.

(akta kontroli str. 163-4168, 4743-4891, 5089-5097, 5111)

W zakresie obsługi paszportowej

2.4. ŁUW zarówno bezpośrednio w Urzędzie¹²¹, jak i na stronie internetowej¹²² zapewnił swoim klientom rzetelną informację w zakresie obsługi paszportowej, tj. publikując w tych miejscach niezbędne i przydatne im komunikaty i wiadomości dotyczące m.in. zasad przyjęć interesantów, podstaw prawnych w sprawach paszportowych, punktów obsługi paszportowej, wymaganych opłaty i udostępnionych e-usługi. W POK w Sieradzu, Piotrkowie Trybunalskim i Skierniewicach dodatkowo funkcjonowały tzw. infokioski, ustawione w miejscach ogólnodostępnych dla klientów.

Urząd uruchomił specjalne numer telefonu (42 664 17 00, 42 664 17 14 – infolinia na Sali operacyjnej), pod którymi udzielane były informacje dotyczące obsługi paszportowej, a ponadto informacji w tym zakresie udzielał również bezpośrednio sekretariat Oddziału Paszportowego (SO-I) pod numerem 42 664 14 00.

W siedzibie Oddziału Paszportowego i w POK, a także na stronie internetowej www.gov.pl ŁUW udostępniał broszury przygotowane przez MSWiA, zawierające

¹¹⁸ 12 w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy, jednego na pobyt stały oraz postępowania dotyczącego wymiany karty pobytu.

¹¹⁹ Tj. 5 kwietnia 2023 r.

¹²⁰ Przy uwzględnieniu wyjaśnień o uzyskaniu przez pracowników dostępu do rejestru Karty Polaka w dniu 26 sierpnia 2022 r. (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

¹²¹ Tablice informacyjne z wzorami wniosków, informacjami, pouczeniami.

¹²² <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/paszporty>

Alakwicz A

informacje dotyczące procedur związanych z ubieganiem się o dokument paszportowy oraz dotyczące usług on – line, funkcjonujących w tym zakresie.

Klient ŁUW załatwiający sprawę paszportową miał możliwość sprawdzenia na dedykowanych do tego celu stronach internetowych, statusu procedowanej sprawy, tj.:

- czy paszport lub inny dokument paszportowy jest gotowy¹²³,
 - czy paszport lub inny dokument paszportowy jest ważny¹²⁴,
- a także sprawdzenia swoich danych w Rejestrze Dokumentów Paszportowych¹²⁵ oraz zgłoszenia utraty lub uszkodzenia paszportu albo innego dokumentu paszportowego¹²⁶.

Jak wynika z przeprowadzonych oględzin¹²⁷ we wszystkich lokalizacjach ŁUW, w których realizowano obsługę paszportową, w systemie elektronicznej rezerwacji wizyt QMS (opisanym w pkt 2.1 wystąpienia) nie można było dokonać rezerwacji wizyty w Oddziale w Łodzi przy ul. Traugutta 25 – z uwagi na brak wolnych terminów w okresie przyszłych dni oraz w TPP w Kutnie i w TPP w Belchatowie, w których nie istniała taka możliwość ze względu na brak potrzeby instalacji w nich tego systemu. Z kolei można było dokonać rezerwacji:

- w POK w Piotrkowie Trybunalskim – na złożenie wniosku w sprawie wydania dokumentu paszportowego najbliższy możliwy termin to 3 kwietnia o godz. 9.00, a termin wydania takiego dokumentu to 7 marca o godz. 9.00;
- w POK w Skierniewicach – na złożenie wniosku w sprawie wydania dokumentu paszportowego najbliższy termin to 3 kwietnia o godz. 8.30, a termin wydania takiego dokumentu to 7 marca o godz. 10.00;
- w POK w Sieradzu – na złożenie wniosku w sprawie wydania dokumentu paszportowego najbliższy termin to 3 kwietnia o godz. 8.30, a termin wydania takiego dokumentu to 7 marca o godz. 10.00.

Klienci załatwiający w ŁUW sprawę paszportową nie mieli możliwość jej załatwienia (albo jej odpowiedniego etapu, części) wyłącznie elektronicznie bez konieczności wizyty w Urzędzie, tj. np. poprzez wypełnienie i przesyłania elektronicznie formularza (formularzy) i wniosku (wniosków) w sprawach związanych z obsługą paszportową.

Jak wyjaśnił DG ustawa o dokumentach paszportowych wymaga osobistego stawiennictwa wnioskodawcy m.in. w celu pobrania odcisków linii papilarnych. Nie ma możliwości złożenia wniosku on-line. Warto jednak wspomnieć, że obecnie trwają prace nad uruchomieniem usługi składania wniosku o wydanie paszportu dla dziecka poniżej 12-go roku życia, od którego nie pobierane są odciski linii papilarnych - za pośrednictwem strony www.gov.pl. Usługa ma być dostępna od 31 marca 2023 r. Niemniej osobista wizyta będzie wówczas wymagana w chwili odbioru dokumentu paszportowego, z wyjątkiem małoletnich poniżej 5-go roku życia.

Na wydanie dokumentu paszportowego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która nie ukończyła 18. roku życia, jest wymagana zgoda matki i ojca tej osoby. W przypadku gdy jeden z rodziców nie może być obecny, zgodę można przekazać on-line, tj. na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem

¹²³ Strona: <http://www.gov.pl/gov/sprawdz-czy-paszport-jest-gotowy>.

¹²⁴ Strona: <https://www.gov.pl/web/gov/sprawdz-czy-paszport-jest-wazny>.

¹²⁵ Strona: <https://www.gov.pl/web/gov/sprawdz-swoje-dane-w-rejestrze-dokumentow-paszportowych>.

¹²⁶ Strona: <https://www.gov.pl/web/gov/zglos-utrata-lub-zniszczenie-paszportu>.

¹²⁷ Oględziny przeprowadzone w dniach, 2 lutego 2023 r. w TPP w Kutnie i POK w Skierniewicach, 3 lutego 2023 r. w TPP w Belchatowie i POK w Piotrkowie Trybunalskim, 7 lutego 2023 r. w POK w Sieradzu oraz 6 marca 2023 r. w Łodzi ul. Traugutta 25.

osobistym i wysłać na urzędową skrzynkę e-mail lub e-PUAP. W zakresie obsługi paszportowej WSOiC zapewnił ułatwienia w kontakcie dla klientów m.in. w postaci:

- elektronicznego umówienia wizyty w organie paszportowym na konkretny dzień i godzinę;
- pobrania biletu gwarantującego obsługę w danym dniu według kolejności;
- wyrażenia zgody na wydanie paszportu dla małoletniego bez konieczności wizyty w Urzędzie
- zawnioskowania o dokument paszportowy osobiście bez wypełniania jakiegokolwiek formularza papierowego¹²⁸;
- dokonania płatności bezgotówkowej przy każdym stanowisku obsługi paszportowej;
- uzyskania informacji o procedurze paszportowej na stronie internetowej www.gov.pl.

W Urzędzie (na sali obsługi na ul. Traugutta 25) utworzono stanowisko, w którym dokonuje się weryfikacji dokumentów (wniosków i niezbędnych załączników) przed ich złożeniem w celu zapewnienia, że klient załatwiający sprawę paszportową złoży wniosek kompletny. W przypadku POK i TPP (ze względu na niewielką ilość stanowisk) weryfikacja ta odbywa się bezpośrednio przy okienku z klientem.

Urząd zorganizował za pomocą strony internetowej <https://bezkolejki.eu/lodzkiuw> możliwość umawiania przez klienta załatwiającego sprawę paszportową osobistej wizyty (rezerwacji wizyty) w Urzędzie¹²⁹ w celu załatwienia sprawy oraz przyjmowania wniosków od klienta

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC odnośnie POK w zakresie paszportowym od 2021 do 4 lipca 2022 r. można było umówić wizytę telefonicznie lub e-mailem a od 4 lipca 2022 r. rozbudowano system QMS o możliwość umówienia wizyty przez internet. W TPP nie ma możliwości umówienia wizyty w systemie i obsługuje osoby przychodzące do Urzędu osobiście.

Wyznaczane terminy wizyt w Urzędzie z wykorzystaniem stosowanych elektronicznych systemów umawiania wizyt (QMS) pozwalają na umówienie wizyty w Urzędzie w terminie 30 dni kalendarzowych. W Urzędzie do obsługi spraw paszportowych w budynku przy ul. Traugutta 25 w Łodzi funkcjonował system zarządzania ruchem kolejkowym (tzw. wydawanie numerków) i zapewniał on możliwość załatwienia sprawy lub w dniu wizyty. W innych lokalizacjach POK oraz TPP nie uruchomiono ww. systemu.

Jak wyjaśnił DG w lokalizacjach POK występuje możliwość elektronicznego umówienia wizyty oraz osobistego stawienia się w Urzędzie. (...) Pracownicy samodzielnie wywołują osoby wcześniej umówione za pomocą systemu rezerwacyjnego i oczekujące na obsługę. Pozostali klienci są przyjmowani wg. kolejności przybycia do Urzędu.

System zarządzania ruchem kolejkowym nie posiadał funkcji umówienia wizyty w innym terminie niż dzień stawienia się klienta do ŁUW, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC taka funkcjonalność może utrudniać organizację pracy i stwarzać sytuację korupcyjną (np. poprzez pobieranie numerków i sprzedawanie ich osobom niezorientowanym).

Z wyjaśnień DG wynika, że ŁUW pozyskiwał i analizował dane odnośnie do liczby klientów obsługiwanych w Urzędzie w sprawach paszportowych każdego dnia po

¹²⁸ Wnioski paszportowe wypełniane są na stanowiskach obsługi bezpośrednio w systemie elektronicznym przez pracownika ŁUW.

¹²⁹ W budynku na ul. Traugutta 25 oraz w POK.

Ślekić

pobraniu tzw. „numerka” i średniego czasu od jego pobrania do rozpoczęcia obsługi (w szczególności ilu klientom pomimo nieumówionej wizyty i pobrania „numerka” nie udało się odbyć wizyty). Odpowiednia funkcjonalność w tym zakresie została przewidziana w systemie umawiania wizyt QMS za pomocą generowania raportów dziennych. Każdy pobrany numerka zawierał informację o ilości osób oczekujących na przyjęcie przy stanowisku obsługi. Czas obsługi danego klienta jest zmienny, a przyjęcie wniosku paszportowego zajmował średnio około 15 minut, natomiast wydanie jednego dokumentu paszportowego około 5 minut.

Jak wyjaśnił DG w ostatnich miesiącach dochodziło do sytuacji, w której Oddział paszportowy obsługiwał dziennie nawet 1500 klientów. Obecnie liczba ta waha się między 500 a 600 osób dziennie. Z tej liczby około 110 numerków pochodzi z rezerwacji internetowych. Przy czym należy zaznaczyć, że w ramach jednego numerka często obsługiwanych jest kilka osób (np. rodziny z dziećmi). Pozostałe osoby przychodzą do urzędu nieumówione i pobierają bilet na miejscu. Każdy, kto potwierdzi swoją rezerwację lub pobierze bilet na miejscu ma gwarancję zrealizowania swojej sprawy w tym samym dniu. W miesiącach największego zainteresowania wśród obywateli Polski uzyskaniem dokumentu paszportowego tj. luty – maj 2022 r. sporadycznie dochodziło do sytuacji, w której dany klient z powodu braku biletów nie został przyjęty. Organ paszportowy pracował wówczas w systemie dwuzmianowym i dokładano wszelkich starań aby wszyscy klienci zostali przyjęci w tym samym dniu. Nie prowadzono jednak statystyk klientów, którzy z powodu braku wolnych miejsc musieli ponownie pojawić się w Urzędzie. Niemniej były to sporadyczne sytuacje. Należy dodać, że w chwili gdy dochodzi do zamknięcia Urzędu, a w budynku pozostają jeszcze osoby oczekujące na przyjęcie – pracownicy najczęściej realizują swoje czynności po godzinach pracy aby dany klient zrealizował swoją sprawę bez konieczności ponownej wizyty w Urzędzie.

DG wyjaśnił, że konieczności uzupełnienia wniosku przez klienta załatwiającego sprawę paszportową zachodzi bardzo rzadko. Nie mniej jeśli taka sytuacja nastąpi, wówczas pracownik merytoryczny kontaktuje się z klientem telefonicznie i ustala termin wizyty dogodny dla wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 4611-4623, 4542-4587, 4701-4706, 4710-4742, 4901-4906, 5015-5050, 5111)

2.5. Statystyka prowadzonych spraw paszportowych w latach 2018 – 2023 (I kw.) w Urzędzie przedstawiała się następująco:

- wniosków o wydanie paszportu oraz paszportu tymczasowego wpłynęło odpowiednio: 87 460 (120), 98 770 (160), 35 210 (70), 59 415 (121), 112 471 (156) i 36 226 (27).
- paszportów i paszportów tymczasowych wydano odpowiednio: 87 458 (120), 98 768 (160), 35 209 (70), 59 415 (121), 112 470 (156) i 36 226 (27).
- decyzji o odmowie wydania paszportów i paszportów tymczasowych wydano odpowiednio: 2 (0), 2 (0), 1 (0), 0 (0), 1 (0) i 0 (0).

W badanym okresie (oraz w latach 2018 – 2020) nie złożono do Urzędu odwołań od decyzji oraz skarg do WSA w sprawach paszportowych.

(akta kontroli str. 4169-4177, 4345-4350, 5111)

2.6. W latach 2021 – 2022 średni czas na obsługę sprawy paszportowej¹³⁰ przez Urząd wyniósł odpowiednio 1,9 i 1,4 dni. Na 173 537 wniosków (odpowiednio 61 372 i 112 165) w 50 przypadkach przekroczono termin 30 dni od jego złożenia do wydania paszportu.

¹³⁰ Od momentu złożenia wniosku w ŁUW do zlecenia druku dokumentu paszportowego.

Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału Paszportowego WSOiC każda z 50 spraw została zrealizowana w ustawowym terminie tj. krótszym niż 30 dni. Należy bowiem rozróżnić ogół czynności materialno – technicznych mających na celu sporządzenie przez organ dokumentu paszportowego od samej czynności wydania dokumentu, tj. jego fizycznego odbioru przez obywatela. W przywołanych sprawach organ rozpatrzył wnioski w czasie zdecydowanie krótszym niż 30 dni jednakże w tych przypadkach niezbędnym okazało się ponowne wyprodukowanie dokumentu, co organ mógł stwierdzić dopiero w momencie pojawienia się klienta przy stanowisku wydającym gotowe dokumenty. Na skutek trudności w odczycie odcisków palców lub zmiany danych osobowych obywatela, organ miał obowiązek unieważnić książeczkę paszportową, sporządzić kopię poprzedniego wniosku oraz wysłać go do ponownej personalizacji. Odbiór ponownie wyprodukowanego paszportu również następował w dowolnie wybranym przez klienta czasie. (...) w ogólnej statystyce MSWiA jest widoczna data przyjęcia pierwszego wniosku oraz sporządzenie drugiego paszportu, z pominięciem wszystkich czynności, które zostały wykonane w ramach realizacji pierwszego dokumentu paszportowego, który z przyczyn niezależnych od organu musiał zostać wycofany.

Na podstawie szczegółowego badania 11 postępowań dotyczących rozpatrywania wniosków o wydanie dokumentu paszportowego¹³¹, w tym jednego zakończonych wydaniem decyzji o odmowie wydania dokumentu paszportowego, stwierdzono, że we wszystkich przypadkach, Urząd rozpatrzył sprawy w terminie nieprzekraczającym 30 dni od daty złożenia wniosku¹³².

W wyniku badania jednej sprawy¹³³ zakończonej wydaniem decyzji o odmowie wydania paszportu, ustalono, że podczas weryfikacji wniosku w systemie CEWIUDP/PESEL widniała adnotacja o zakazie opuszczania kraju przez obywatela i zarejestrowano odmowę wydania paszportu. Na podstawie posiadanej dokumentacji, Urząd wydał decyzję odmowną z zachowaniem przepisów KPA.

Na 277 wniosków o wydanie paszportu tymczasowego złożonych w latach 2021 – 2022¹³⁴ w przypadku odpowiednio 19 i 51 spraw, Urząd nie wydał paszportu tymczasowego w tym samym dniu, lecz nie dłużej niż w ciągu dwóch dni roboczych¹³⁵. Szczegółowej kontroli poddano sześć spraw w zakresie wydania paszportu tymczasowego (po trzy¹³⁶ z 2021 r. i 2022 r.). We wszystkich sześciu zbadanych przypadkach stwierdzono, że zostały spełnione przesłanki określone w art. 23 ustawy o dokumentach paszportowych.

(akta kontroli str. 4169-4247, 4345-4350, 4817-4891, 5089-5092, 5098-5106, 5111)

¹³¹ Z czego 10 spraw zostało wybranych z 50 o czasie wydania paszportu dłuższym niż 30 dni.

¹³² Na czas rozpatrywania sprawy w badanych wnioskach miały wpływ w szczególności błędy w odczycie OLP w dokumencie paszportowym, zmiany danych obywatela lub brak formalny złożonego wniosku.

¹³³ SO-I.6250.679.2021 zakończona wydaniem decyzji Wojewody Łódzkiego 1/2022 z 16 lutego 2022 r. Łączny czas na rozpatrzenie i wydanie decyzji odmawiającej wydanie paszportu – 59 dni, z czego odliczając czas na przekazanie dokumentacji od Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie – 30 dni.

¹³⁴ Odpowiednio 121 i 156 wniosków.

¹³⁵ W jednym przypadku (poz. Nr 21 w zestawieniu) stwierdzono, że tymczasowy paszport wydano tego samego dnia i odebrano po 55.

¹³⁶ Pozycja nr 26, 60, 91 ze spisu spraw na 2021 i nr 21, 54, 68 ze spisu spraw na 2022 r. 7. Nie stwierdzono spraw związanych z odmową wydania paszportu tymczasowego w związku z powyższym odstąpiono od badania.

Stwierdzone

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

1. W 52¹³⁷ postępowaniach z 68 objętych badaniami (grupa A, B, C), w tym w 28 postępowaniach ¹³⁸ (z grupy spraw A i B), wszczętych przed datą wejścia w życie art. 112a ust. 1¹³⁹ lub nowelizacji art. 210 ust. 1¹⁴⁰ ustawy o cudzoziemcach oraz w oraz w pięciu¹⁴¹ z sześciu przypadkach w zakresie wydania Karty Polaka (z grupy C), Wojewoda prowadził postępowanie z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa. We wszystkich ww. 52 postępowaniach stwierdzono, że zarówno od dnia złożenia wniosku przez stronę do pierwszej weryfikacji złożonych dokumentów, jak i na dalszym etapie prowadzenia postępowań administracyjnych, Wojewoda dopuścił się beczynności wynoszącej od 111¹⁴² do 779 dni¹⁴³. Co więcej, pomimo przekroczenia maksymalnego ustawowego terminu, załatwienia sprawy określonego w art. 35 § 3 kpa – Wojewoda wbrew obowiązkowi określonemu w art. 36 § 1 kpa, nie zawiadomił strony o niezłatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki z jednoczesnym wyznaczeniem nowego terminu jej załatwienia i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Ponadto w siedmiu¹⁴⁴ z ww. spraw Urząd żądał dostarczenia dokumentów, które nie były niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy, w sześciu¹⁴⁵ sprawach Urząd żądał ponownego dostarczenia dokumentów, których ważność wygasła przed rozstrzygnięciem sprawy, a w 14 sprawach¹⁴⁶ cudzoziemcy wzywani byli kilkakrotnie do stawienia się w Urzędzie lub wezwania do uzupełnienia dokumentacji w celu dokonania odrębnej, formalnej i merytorycznej, oceny złożonych przez nich wniosków. Skutkiem powyższych działań była przewlekłość prowadzonych postępowań.

¹³⁷ Sprawy nr: SO-III.6151.653.2021, SO-III.6151.905.2021, SO-III.6151.403.2021, SO-III.6151.280.2021, SO-III.6151.423.2021, SO-III.6151.673.2021, SO-III.6151.447.2021, SO-III.6151.563.2021, SO-III.6151.1530.2020, SO-III.6151.4638.2019, SO-III.6151.491.2021, SO-III.6151.17918.2022, SO-III.6151.4781.2022, SO-III.6151.5157.2022, SO-III.6151.2538.2022, SO-III.6151.2806.2022, SO-III.6151.3048.2022, SO-III.6151.2541.2022, SO-III.6151.129.2022, SO-III.6151.178.2022, SO-III.6151.57.2022, SO-III.6151.877.2021, SO-III.6151.12513.2022, SO-IV.6151.509.2021, SO-IV.6151.19.2021, SO-IV.6151.404.2021, SO-IV.6151.375.2021, SO-IV.6151.14.2021, SO-IV.6151.65.2021, SO-IV.6151.620.2021, SO-IV.6151.294.2021, SO-IV.6151.237.2021, SO-IV.6151.756.2021, SO-IV.6151.293.2021, SO-IV.6151.1340.2021, SO-IV.6151.641.2021, SO-IV.6151.1341.2021, SO-IV.6151.126.2022, SO-IV.6151.205.2022, SO-IV.6125.9.2022, SO-IV.6151.120.2022, SO-IV.6151.204.2022, SO-IV.6151.1323.2022, SO-IV.6151.119.2022, SO-IV.6151.295.2022, SO-IV.6151.206.2022, SO-IV.6151.66.2022. Sprawy wydania Karty Polaka: SO-IV.6151.2887.2022, SO-IV.6151.2901.2022, SO-IV.6151.2904.2022, SO-IV.6151.2906.2022, SO-IV.6151.3760.2022.

¹³⁸ Sprawy: SO-III.6151.653.2021; SO-III.6151.905.2021; SO-III.6151.403.2021; SO-III.6151.280.2021; SO-III.6151.423.2021; SO-III.6151.673.2021; SO-III.6151.447.2021; SO-III.6151.563.2021; SO-III.6151.1530.2020; SO-III.6151.4638.2019; SO-III.6151.491.2021; SO-III.6151.17918.2022; SO-III.6151.12513.2022; SO-IV.6151.509.2021; SO-IV.6151.19.2021; SO-IV.6151.19.2021; SO-IV.6151.375.2021; SO-IV.6151.14.2021; SO-IV.6151.65.2021; SO-III.6151.355.2021; SO-IV.6151.620.2021; SO-IV.6151.294.2021; SO-IV.6151.237.2021; SO-IV.6151.756.2021; SO-IV.6151.293.2021; SO-IV.6151.1340.2021; SO-IV.6151.641.2021; SO-IV.6151.1341.2021

¹³⁹ Art. 112a dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 91) zmieniającej nin. ustawę z dniem 29 stycznia 2022 r.

¹⁴⁰ Art. 210 zmieniony przez art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. 2022 r. poz. 91) zmieniającej nin. ustawę z dniem 29 stycznia 2022 r.

¹⁴¹ Sprawy: SO-IV.6151.2887.2022; SO-IV.6151.2901.2022; SO-IV.6151.2904.2022; SO-IV.6151.2906.2022; SO-IV.6151.3760.2022.

¹⁴² Sprawa nr SO-IV.6151.3760.2022.

¹⁴³ Sprawa nr SO-III.6151.673.2021.

¹⁴⁴ Sprawy: SO-III.6151.423.2021, SO-IV.6151.404.2021, SO-IV.6151.756.2021, SO-IV.6151.126.2022, SO-IV.6151.205.2022, SO-IV.6151.1323.2022, SO-IV.6151.206.2022

¹⁴⁵ Sprawy: SO-IV.6151.65.2021, SO-III.6151.4638.2019, SO-III.6151.2806.2022, SO-III.6151.129.2022, SO-III.6151.178.2022, SO-III.6151.57.2022

¹⁴⁶ Sprawy: SO-III.6151.653.2021; SO-III.6151.423.2021; SO-III.6151.447.2021; SO-III.6151.1530.2020; SO-III.6151.4638.2019; SO-III.6151.491.2021; SO-III.6151.5157.2022; SO-III.6151.2806.2022; SO-III.6151.3048.2022; SO-III.6151.129.2022; SO-III.6151.178.2022; SO-III.6151.57.2022; SO-III.6151.877.2021; SO-III.6151.12513.2022.

Mając na względzie obowiązujące zasady szybkości postępowania (art. 12 KPA), zaufania (art. 8 § 1 KPA) i informowania (art. 9 KPA) organ administracji musi podejmować swoje działania sprawnie, niezwłocznie celem najszybszego rozpoznania sprawy. Co istotne, terminy wyznaczone ustawowo stanowią granicę dające stronie gwarancje rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie.

Jak wyjaśnił Wojewoda głównym powodem opóźnień w prowadzonych sprawach w kontrolowanym okresie jest niedostosowana obsada kadrowa WSOIC do stale rosnącej liczby spraw. *Nie bez znaczenia pozostaje także to, że pracownicy oddziałów w związku ze zwiększonym napływem wniosków od kilku lat są zobowiązani w ramach nałożonych na nich obowiązków do równoczesnego prowadzenia kilkuset postępowań administracyjnych (średnio jeden pracownik prowadzi 350). W 2021 r. nastąpił ponad 100% wzrost liczby prowadzonych postępowań, a jednak liczba pracowników nie uległa proporcjonalnemu zwiększeniu. Każda sprawa wymaga dochowania należytej staranności i wnikliwej analizy, by uniknąć w przyszłości błędów mogących skutkować stwierdzeniem nieważności wydanych decyzji i pozbawieniem cudzoziemców prawa do pobytu i pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Następnym istotnym czynnikiem, który spowodował wydłużenie się terminów rozpatrywania spraw było to, że w związku z sytuacją pandemiczną w kraju od marca 2020 roku, przez pierwsze 3 miesiące urząd nie obsługiwał klientów, a po poluzowaniu obostrzeń klienci przyjmowani byli w ograniczonej liczbie, była też duża i częsta absencja pracowników w związku z zakażeniami COVID 19. (...) Należy dodać, że zgodnie z art. 100c ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy (Dz. U z 2022 r. poz. 583) w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w okresie do dnia 31 grudnia 2022 r. bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących postępowań prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres - powyższy przepis wszedł w życie w dniu 15 kwietnia 2022 r. (po nowelizacji ustawy bieg terminów na załatwienie ww. spraw jest zawieszony w okresie do dnia 24 sierpnia 2023 r.).*

Zdaniem NIK, Urząd powinien dokonywać jednego wezwania do uzupełnienia dokumentów i/lub osobistego stawiennictwa bez rozgraniczania wysyłanych wezwań na wezwania dotyczące weryfikacji formalnej i merytorycznej, co efektywnie wpłynęłoby na skrócenie czasu do wydania decyzji. Skutkiem wielokrotnych wezwań kierowanych do klientów w różnych odstępach czasu, Urząd był zmuszony do ponownego wzywania klientów do dostarczenia dodatkowych dokumentów, ze względu na fakt, iż wcześniej dostarczone dokumenty w sprawie stawały się nieaktualne z jego winy (umowy najmu mieszkania, zaświadczeń ZUS czy umów o pracę).

NIK wskazuje, że organ prowadząc postępowanie winien mieć na uwadze obowiązującą zasadę szybkości postępowania (art. 12 KPA). Tym samym, organ administracji winien podejmować swoje działania sprawnie, niezwłocznie po wpływie wniosku w sposób skoncentrowany i zmierzający do jak najszybszego rozpoznania sprawy. Brak aktywność organu administracji po wpływnięciu wniosku, należy oceniać w kontekście jego bezczynności.

(akta kontroli str. 10-139, 163-723, 836-1081, 1200-1447, 1486-1546, 1618-1779, 1811-1987, 2126-3391, 3556-3617, 3737-3793, 4010-4140, 4327, 4352-4479, 4629-4685, 4743-4891, 4901-4906, 5089-5097)

Heisler

2. Na podstawie badania próby 68 spraw (z grupy A, B i C) w 47 z nich,¹⁴⁷ dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy cudzoziemca oraz wydania Karty Polaka stwierdzono, że w systemie informacyjnym POBYT wnioski w powyższych sprawach zostały zarejestrowane po upływie od 26 do 153 dni od daty ich złożenia, co było działaniem nierzetelnym.

Wojewoda wyjaśnił, że żaden z przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz aktów wykonawczych do tej ustawy nie precyzuje terminów wprowadzania danych do systemu ewidencjonowania cudzoziemców. Wprowadzenie wniosku do systemu Pobyt nie zmienia statusu pobytowego Cudzoziemca. Sam fakt złożenia wniosku nie legalizuje pobytu Cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dopiero po uzupełnieniu braków formalnych wniosku można uznać pobyt cudzoziemca za legalny (z samego faktu złożenia wniosku). W każdym przypadku wniosek, w którym zostały uzupełnione braki formalne, jest zarejestrowany w systemie Pobyt najpóźniej w dniu uzupełnienia braków wniosku. Wynika to m. in. z konieczności pobrania odcisków linii papilarnych, których nie można pobrać bez rejestracji wniosku. Opóźnienia w rejestracji wniosków, zawierających braki formalne wynikały z braków kadrowych i konieczności wykonywania innych zadań z zakresu obsługi Cudzoziemców. Należy dodać, że (...) zostały podjęte działania mające na celu zniwelowanie różnic między datą złożenia a datą rejestracji wniosku, tj. praca w godzinach nadliczbowych oraz w soboty, a także zatrudnienie nowych pracowników, którzy po przeszkoleniu i nadaniu im stosownych uprawnień wprowadzali wnioski. Działania te spowodowały, że od około stycznia 2023 r. w Oddziale nie występują już takie duże zaległości we wprowadzaniu wniosków do systemu Pobyt (wnioski, które są składane w punkcie informacyjno-podawczym oraz te, które wpływają pocztą są wprowadzane w terminie do 30 dni od dnia wpływu i przy obecnym stanie zatrudnienia brak jest fizycznej możliwości skrócenia tego terminu). (...) dostęp do Centralnego Rejestru przyznanych i unieważnionych Kart Polaka pracownicy ŁUW w Łodzi otrzymali 26 sierpnia 2022 r., gdy do Urzędu wpłynęło już 110 wniosków a pierwsze rozmowy w sprawie przyznania Karty Polaka odbyły się 31 sierpnia 2022 r. (...)

W ocenie NIK rejestrowanie w systemie danych z opóźnieniem może rodzić konsekwencje dla cudzoziemców, których dotyczą ponieważ z danych zawartych w tym systemie informatycznym korzystają nie tylko wojewodowie, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, ale również służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne w Polsce (Służba Graniczna, Policja i ABW), dlatego czynności te powinny być dokonywane rzetelnie i bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 163-723, 836-977, 1200-1810, 2126-3793, 4010-4140, 4743-4891, 5089-5097)

3. Wojewoda, w 19¹⁴⁸ spośród 68 (grupa A, B i C) objętych badaniem sprawach (28%), zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pobytu czasowego i wydania

¹⁴⁷ Sprawy nr: SO-III.6151.653.2021, SO-III.6151.905.2021, SO-III.6151.403.2021, SO-III.6151.280.2021, SO-III.6151.423.2021, SO-III.6151.673.2021, SO-III.6151.447.2021, SO-III.6151.563.2021, SO-III.6151.1530.2020, SO-III.6151.491.2021, SO-III.6151.17918.2022, SO-III.6151.4781.2022, SO-III.6151.5157.2022, SO-III.6151.2538.2022, SO-III.6151.2806.2022, SO-III.6151.3048.2022, SO-III.6151.2541.2022, SO-III.6151.877.2021, SO-III.6151.12513.2022, SO-IV.6151.509.2021, SO-IV.6151.19.2021, SO-IV.6151.404.2021, SO-IV.6151.375.2021, SO-IV.6151.14.2021, SO-IV.6151.65.2021, SO-III.6151.335.2021, SO-IV.6151.620.2021, SO-IV.6151.294.2021, SO-IV.6151.237.2021, SO-IV.6151.756.2021, SO-IV.6151.293.2021, SO-IV.6151.1340.2021, SO-IV.6151.641.2021, SO-IV.6151.1341.2021, SO-IV.6151.126.2022, SO-IV.6151.205.2022, SO-IV.6125.9.2022, SO-IV.6151.120.2022, SO-IV.6151.204.2022, SO-IV.6151.1323.2022, SO-IV.6151.119.2022, SO-IV.6151.295.2022, SO-IV.6151.206.2022, SO-IV.6151.2887.2022, SO-IV.6151.2901.2022, SO-IV.6151.2904.2022, SO-IV.6151.3760.2022

¹⁴⁸ Sprawy nr: SO-III.6151.905.2021, SO-III.6151.9522.2021, SO-III.6151.10593.2021, SO-III.6151.2538.2022, SO-III.6151.3048.2022, SO-III.6151.310.2022, SO-III.6151.2762.2022, SO-III.6151.877.2021, SO-III.6151.12513.2022, SO-IV.6151.756.2021, SO-IV.6151.205.2022, SO-IV.6125.9.2022, SO-IV.6151.1323.2022,

Karty Polaka, prowadził postępowanie z naruszeniem art. 10 § 1 kpa, zgodnie z którym 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. W postępowaniu tym nie poinformowano strony, przed wydaniem decyzji, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed jej wydaniem.

Wojewoda wyjaśnił, że rozstrzygnięcie w większości ww. spraw zostało wydane zgodnie z żądaniem Strony. *W myśl art. 79a KPA, który stanowi syntezę zasad przewidzianych w treści art. 10 kpa oraz 73 KPA „W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się”. Na gruncie omawianej sprawy nie zachodziły okoliczności wstrzymujące wydanie rozstrzygnięcia lub wydanie rozstrzygnięcia niezgodnego z żądaniem strony. Wobec powyższego poprzedzenie wydania decyzji w sprawie dodatkowym zawiadomieniem stałoby w sprzeczności z przepisem art. 12 kpa (szybkość postępowania.).*

Zdaniem NIK, Strona, w każdym wypadku winna zostać zawiadomiona o zakończeniu postępowania i w każdym wypadku organ ma obowiązek umożliwić jej wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Przepis art. 79a oraz art. 12 k.p.a. w żadnej mierze nie zwalniają organu z tego obowiązku w postępowaniach, które prowadzone są na wniosek strony.

(akta kontroli str. 251-363, 1082-1199, 1547-1617, 1724-1779, 1988-2034, 2069-2335, 2952-3028, 3336-3437, 3556-3617, 3737-3793, 4010-4038, 4056-4168, 4743-4891, 5089-5097)

4. Urząd w trzech¹⁴⁹ przypadkach na 68 objętych badaniem błędnie wpisał do SI POBYT datę złożenia wniosku cudzoziemca w przedmiocie pobytu czasowego i pracy, co było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśnił Wojewoda do omyłkowego wprowadzenia danych (błędy zostały poprawione) doszło z powodu *niedostosowania obsady kadrowej oddziału do stale rosnącej liczby spraw, co powoduje konieczność stałego nakładania na pracowników dodatkowych zadań. Taka sytuacja prowadzi do permanentnej pracy pod presją czasu i narastających zaległości, co z kolei może prowadzić do pojawiania się błędów.*

(akta kontroli str. 251-363, 1338-1447, 1486-1546, 4817-4891, 5089-5094)

5. W okresie od 1 listopada 2022 r. Urząd nie zapewnił cudzoziemcom możliwości złożenia w siedzibie WSOiC na ul. Piotrkowskiej 103 kompletnego pod względem formalnym wniosku o legalizację pobytu i pracę. W urzędzie brak było bowiem możliwości złożenia odcisków linii papilarnych (OLP) i potwierdzenia do dokumentu podróży. Jediną formą złożenia ww. wniosku w tym czasie była droga pocztowa lub elektroniczna, urna na dokumenty w Wydziale lub okienko informacyjne. Powyższe metody uniemożliwiały klientom złożenie kompletnego wniosku pod względem formalno – prawnym (w tym pobrania OLP).

Jak wyjaśniła Dyrektor WSOiC największa ilość spraw które czekały był właśnie w SO-III. (...) Jedyna możliwość złożenia wniosku to okienko informacyjne, urna przy wejściu i drogą pocztową (również elektronicznie) ale bez składania odcisków linii papilarnych oraz potwierdzania oryginału dokumentu podróży. Obecnie decyzja o blokadzie została przedłużona do 30 września 2023 r. (...) Decyzja została podjęta przeze mnie po konsultacji z kierownikami wydziałów a podjęta została na podstawie obiektywnej sytuacji, że nie jesteśmy w stanie jednocześnie rozpatrywać wniosków, które czekają od dwóch lat i na bieżąco przyjmować nowych wniosków na rezerwacji elektronicznej. Decyzja ta okazała się trudna pomimo napływu bieżących wniosków i sytuacji na Ukrainie ale przynosi wymierne efekty – wg wstępnych szacunków Urząd skrócił czas rozpatrywania wniosków do ośmiu miesięcy. Decyzje te były konsultowane z kierownictwem i wyrażono na to zgodę. Aktualnie po tej decyzji, zanotowano korzyści w zmniejszeniu czasu oczekiwania na rozpatrywanie wniosków i wydawanie decyzji do 10 miesięcy a perspektywy są optymistyczne, żeby do lipca 2023 r. zaległości ograniczyć do minimum.

Zdaniem NIK, działanie to wydłużało czas załatwienia sprawy. Wobec braku możliwości złożenia kompletnego wniosku, cudzoziemcy wzywani byli do uzupełnienia braków formalnych wniosku i ponownego osobistego Zdaniem stawienie się w Urzędzie, co naruszało zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 § 1 KPA).

(akta kontroli str. 4588-4609, 4611-4685, 4701-4706, 4710-4742, 4901-4906, 5111)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany organizacyjnie do obsługi klientów i zapewnił możliwość umówienia wizyty w Wydziale w szczególności przez Internet lub za pomocą infolinii. Jednakże zadania związane z obsługą klienta w sprawach dotyczących cudzoziemców były realizowane nie w pełni prawidłowo i sprawnie. Główną przyczyną powstających opóźnień przy załatwianiu spraw cudzoziemców była niewystarczająca liczba pracowników, realizujących zadania w zakresie obsługi cudzoziemców. Za nieprawidłowe należy uznać prowadzenie przez organ postępowań administracyjnych z naruszeniem przepisów KPA m.in. w zakresie dotyczącym realizacji obowiązków szybkiego załatwienia sprawy, informowania stron o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. Stwierdzono ponadto nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego wprowadzania danych do SI POBYT, oraz uniemożliwienia cudzoziemcom, w okresie od 1 listopada 2022 r. osobistego złożenia w siedzibie WSOiC, kompletnego pod względem formalnym wniosku o legalizację pobytu i pracę wraz z pobraniem OLP.

Urząd terminowo i rzetelnie wywiązywał się z realizacji spraw paszportowych a obiekty przeznaczone do ich obsługi były właściwie wyposażone i przygotowane na obsługę klienta.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi:

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do terminowej realizacji zadań w zakresie obsługi cudzoziemców, poprzez zapewnienie adekwatnej liczby etatów do obsługi spraw, przy jednoczesnym zapewnieniu warunków lokalowych i wyposażenia stanowisk pracy w WSOiC.

2. Przywrócenie możliwości złożenia przez cudzoziemców kompletnych wniosków z jednoczesnym pobraniem OLP w siedzibie WSOiC na ul. Piotrkowskiej 103 w zakresie spraw legalizacji pobytu.
3. Podjęcie działań zapewniających prowadzenie przez pracowników WSOiC postępowań administracyjnych w sprawie cudzoziemców z poszanowaniem zasad wynikających z KPA.
4. Zapewnienie poufności obsługi klienta w POK w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim przy stanowiskach obsługi klienta.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

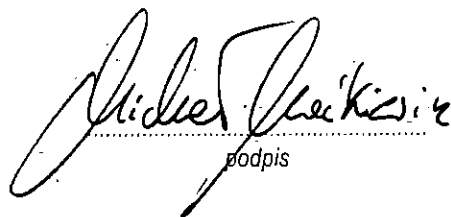
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

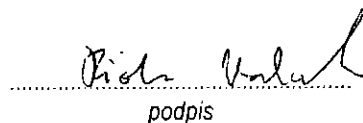
Łódź, 26 maja 2023 r.

Kontrolerzy
Michał Maćkiewicz
Doradca ekonomiczny

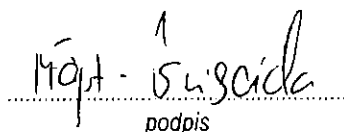
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


.....
podpis

Mateusz Fajst - Święcicki
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

s


.....
podpis