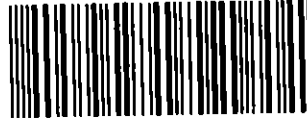




# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

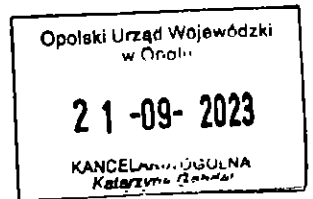


RPU/144018/2023 P  
Data: 2023-09-21  
Opolski Urząd Wojewódzki

LOP. 410.003.01.2023

Opole, 18 września 2023 r.

Pan  
Sławomir Klosowski  
Wojewoda Opolski



*Branżowy Biurowy Wojewoda,*

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Opolu, na podstawie art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przekazuje wystąpienie pokontrolne znak LOP.410.003.01.2023 z 16 czerwca 2023 r., dotyczące kontroli *Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej (P/23/069)*, zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.114.2023 Komisji Rozstrzygającej z dnia 12 września 2023 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.  
Zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK do zmienionego wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

*Ładny wyraz srebrunku,*

Załącznik:

– wystąpienie pokontrolne LOP. 410.003.01.2023

DYREKTOR  
Delegatury w Opolu  
*[Signature]*  
Iwona Lyman

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

Rozdzielnik:

1/ Spółka Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o., ul. Oleska 64, 45-222 Opole

2/ a/a/



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.003.01.2023

**Pan**  
**Sławomir Kłosowski**  
Wojewoda Opolski  
Opolski Urząd Wojewódzki  
ul. Piastowska 14  
45-082 Opole

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.114.2023  
Komisji Rozstrzygającej z 12 września 2023 r.

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki <sup>1</sup> , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stawomir Kłosowski, Wojewoda Opolski, od 15 marca 2021 r. <sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Adrian Czubak, Wojewoda Opolski, od 9 grudnia 2015 r. do 12 marca 2021 r.
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.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Celina Augustyn, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/19/2023 z 12 stycznia 2023 r. 2. Zygmunt Świętek, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/19/2023 z 12 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2a)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub OUW.

<sup>2</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Struktura organizacyjna, warunki lokalowe i wyposażenie komórek Urzędu, właściwych do realizacji spraw związanych z obsługą cudzoziemców oraz obsługą paszportową<sup>5</sup> obywateli polskich, umożliwiły w okresie objętym kontrolą wykonywanie zadań Wojewody wynikających z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>6</sup>, ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych<sup>7</sup> i poprzedzającej ją ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych<sup>8</sup>, a od 30 lipca 2022 r. ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka<sup>9</sup>.

Wojewoda podejmował działania zmierzające do zwiększenia liczby pracowników w Wydziale Spraw Obywatelskich, informował także ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o problemach kadrowych jednostki kontrolowanej. Powyższe nie zapobiegło jednak powstaniu zaległości w realizacji zadań Wojewody jako organu I instancji w sprawach z zakresu spraw dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Skutkowało to wystąpieniem nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, polegających na niedotrzymywaniu terminów wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup> przy rozpatrywaniu tych spraw.

Organizacja oraz polityka informacyjna Urzędu zapewniały rzetelną i terminową realizację zadań Wojewody związanych z przyjmowaniem wniosków paszportowych i odbiorem spersonalizowanych dokumentów. Niemniej jednak, w 2022 r. na jednego pracownika przypadało średnio 3039 spraw związanych z przyjęciem wniosku o wydanie paszportu oraz 2966 spraw związanych z jego wydaniem, co zdaniem NIK przekraczało możliwość ich bieżącej obsługi.

W sposób rzetelny dokonywano oceny spełniania przez cudzoziemców przesłanek uzyskania zezwolenia na pobyt i pracę na terytorium RP, jednak organ błędnie określał datę wszczęcia postępowania, co skutkowało naruszeniem ustawowych terminów załatwienia sprawy i wpływało na przewlekłość prowadzonych postępowań.

Najważniejsze ze stwierdzonych nieprawidłowości polegały na: 1/ prowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemca oraz przyznania Karty Polaka z naruszeniem art. 35 § 3 Kpa oraz art. 36 § 1 Kpa, co skutkowało niedotrzymaniem ustawowych terminów załatwienia spraw oraz przewlekłością postępowań; 2/ braku dochowywania obowiązku niezwłocznego rejestrowania w systemie informatycznym POBYT<sup>11</sup> danych o złożonych wnioskach.

W poddanej badaniom kontrolnym próbie 82 postępowań, w 41 sprawach (50%) organ błędnie przyjmował uzupełnienie braków formalnych wniosku za datę wszczęcia postępowania, co skutkowało naruszeniem ustawowych terminów załatwienia sprawy i wpływało na przewlekłość prowadzonych postępowań.

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

<sup>5</sup> Obsługa obywateli polskich w zakresie wydawania i odmowy wydawania dokumentów paszportowych.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 519, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 410, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 197, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 192.; dalej: ustawa o Karcie Polaka.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775; dalej: Kpa.

<sup>11</sup> System teleinformatyczny wykorzystywany m.in. do prowadzenia krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców. W systemie prowadzone były m.in. sprawy w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców; dalej: SI POBYT.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>12</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie ze statutem OUW<sup>13</sup> prowadzenie spraw dotyczących cudzoziemców, obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, jak również w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom na obszarze RP stanowiło zadanie Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców<sup>14</sup>. W Regulaminie Organizacyjnym<sup>15</sup> wskazano, że prowadzenie postępowań w sprawach zezwoleń na pobyt czasowy lub stały, przedłużanie okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP, a także przyznawanie Karty Polaka i świadczeń związanych z jej przyznaniem należą do zadań Oddziału ds. Cudzoziemców i Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych<sup>16</sup>. Oddziałowi Paszportów przypisano obsługę obywateli polskich w zakresie spraw paszportowych (§ 20 ust. 5 Regulaminu). W Wydziale SO nie opracowywano regulaminów wewnętrznych w zakresie obsługi spraw paszportowych, jak i obsługi cudzoziemców.

(akta kontroli str. 27-80)

Katalog zadań Oddziału ds. Cudzoziemców, określony w § 20 ust. 4 Regulaminu, miał charakter otwarty<sup>17</sup> i zawierał 18 różnych zadań, w tym zadania wynikające z ustawy o cudzoziemcach, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>18</sup>. Zadania Wydziału SO obejmowały: 1/ prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka; 2/ wydawanie decyzji o przedłużeniu wizy, 3/ wydawanie zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu obywatelom Unii Europejskiej i kart pobytu członkom ich rodzin oraz 4 / wydawanie zaproszeń dla cudzoziemców oraz ich ewidencjonowanie.

(akta kontroli str. 49-83, 710-711)

Obsługa paszportowa, zgodnie z § 20 ust. 5 pkt 1-8 Regulaminu stanowiła zadanie Oddziału Paszportów, funkcjonującego w strukturach Wydziału SO.

(akta kontroli str. 52-83, 711)

W okresie objętym kontrolą katalog zadań poszczególnych oddziałów, funkcjonujących w ramach Wydziału SO, był trzykrotnie zmieniany, przy czym tylko jedna z tych zmian dotyczyła obsługi cudzoziemców. Polegała ona na rozszerzeniu zakresu realizowanych zadań o prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem lub przedłużaniem ważności Karty Polaka<sup>19</sup> (wyszczególniono trzy zadania, tj. prowadzenie postępowań w ww. zakresie, wydawanie decyzji oraz prowadzenie centralnego rejestru).

<sup>12</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>13</sup> Załącznik do zarządzenia nr 122/16 Wojewody Opolskiego z 3 października 2016 r.

<sup>14</sup> Dalej: Wydział SO.

<sup>15</sup> W § 20 ust. 4; dalej: Regulamin.

<sup>16</sup> Dwoch pracowników tego Oddziału realizowało zadanie dotyczące świadczeń przyznawanych posiadaczom Karty Polaka.

<sup>17</sup> Użyto w nim określenia „w szczególności”.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

<sup>19</sup> Zmiana ujęta w zarządzeniu nr 107/22 z dnia 30 września 2022 r. obowiązywała od 1 października 2022 r.

(akta kontroli str. 52-54, 75)

2. W okresie od 21 czerwca 2021 r. do 2 maja 2022 r. w Urzędzie wprowadzono do stosowania łącznie pięć procedur wewnętrznych zatwierdzonych przez Dyrektora Wydziału SO, dotyczących obsługi cudzoziemców. Procedury te miały charakter pomocniczy i dotyczyły spraw takich jak: przedłużanie wiz, wydawanie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, udzielenie zezwolenia na pobyt stały, czasowy oraz pobyt rezydenta długoterminowego UE, wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz odmowa i unieważnienie wpisu do tej ewidencji. Zawierały one instrukcje dla pracownika, co do poprawnego wykonania czynności od przyjęcia wniosku do wprowadzenia rozstrzygnięcia w sprawie do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, o którym mowa w art. 428 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Nadzór nad stosowaniem ww. procedur sprawowało kierownictwo Wydziału SO.

(akta kontroli str. 457-503)

Do procedury udzielenia zezwolenia na pobyt stały, czasowy oraz rezydenta długoterminowego UE (obowiązującej od 2 maja 2022 r.) załączono: a/ kartę weryfikacyjną braków formalnych oraz b/ check listę „Jednolite zezwolenia na pobyt czasowy i pracę - wnioski złożone po 28 stycznia 2022 r. - kierowca ob. Ukrainy”<sup>20</sup>. Nowe procedury (wydane po raz pierwszy) dotyczyły potwierdzania danych cudzoziemców podróżujących w ramach wycieczek szkolnych w UE, postępowania w zakresie wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń, odmawiania i unieważniania wpisu, a także postępowania w przypadku przedłużenia wizy. Wynikało to z realizacji zaleceń wydanych w ramach zadania zapewniającego pn. *Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców*<sup>21</sup>, opisanego w dalszej części wystąpienia.

Potwierdzeniem przestrzegania ww. procedur były m.in. wypełnione karty weryfikacyjne braków formalnych, a także zamieszczane w EZD - w trakcie prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy<sup>22</sup> - pisma do Straży Granicznej i Komendy Wojewódzkiej Policji. Zapoznanie się z przyjętymi regulacjami pracownicy Wydziału SO potwierdzili swoimi podpisami. Stosowanie ww. procedur pozostawało bez wpływu na czas trwania obsługi cudzoziemca, co potwierdziła Dyrektor Wydziału SO, wyjaśniając: *procedura nie określa czasu wykonania, natomiast określa czynności, jakie należy wykonać.*

(akta kontroli str. 332-334, 457-503, 1604-1610)

W żadnej z procedur nie uregulowano sposobu komunikowania się z klientami nieposługującymi się językiem polskim. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, w Procedurze nie zawarto takich zapisów, ponieważ przypadki zupełnego braku komunikacji spowodowane nieznaną języka polskiego przez klienta występują sporadycznie. Wskazała również, że *cudzoziemcy zazwyczaj stawiają się w urzędzie z pełnomocnikami lub tłumaczami języka dla nich zrozumiałego*. Dyrektor Wydziału SO wyjaśniła ponadto, że pracownicy Oddziału ds. Cudzoziemców, obsługujący klientów, posługują się w stopniu komunikatywnym jednym z języków obcych i tylko w przypadku, gdy żaden pracownik Oddziału nie posługuje się językiem, którym porozumiewa się cudzoziemiec, *jest on proszony o przybycie do urzędu w celu załatwienia sprawy z osobą, która porozumiewa się językiem dla niego zrozumiałym*.

(akta kontroli str. 457-503, 630-632)

<sup>20</sup> Formatka ujmująca załączniki do wniosku o udzielenie zezwolenia.

<sup>21</sup> Zadanie audytowe nr ZAW.1620.5.2021 było realizowane od października 2019 r. do grudnia 2020 r.

<sup>22</sup> Na podstawie badania wybranych postępowań.

Do dnia kontroli NIK nie opracowano procedury w zakresie postępowania w sprawach przyznania i przedłużania ważności Karty Polaka, które to zadanie Wydział realizował od 1 sierpnia 2022 r. Częściowo służyły temu celowi materiały szkoleniowe przekazane<sup>23</sup> 17 października 2022 r. przez MSZ (Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą). W Wydziale SO nie opracowano także procedur odnoszących się do załatwiania spraw paszportowych.

(akta kontroli str. 458-503)

Ustalona organizacja pracy Wydziału SO umożliwiała rzetelną realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców i obsługą paszportową, jednak w sytuacjach zwiększenia liczby klientów lub wpływu dużej liczby wniosków zasoby kadrowe tego wydziału nie były wystarczające. W przypadkach wzrostu liczby wniosków wpływających do Oddziału ds. Cudzoziemców lub zwiększonej liczby klientów Oddziału Paszportów, Dyrektor Wydziału SO przekazywała informacje w tym zakresie Dyrektorowi Generalnemu, w wyniku czego pracownicy innych komórek organizacyjnych byli tymczasowo przenoszani do realizacji zadań w ww. oddziałach.

(akta kontroli str. 1452, 1470-1475)

Nadzór nad pracą obu oddziałów, w tym również nad właściwym wykonywaniem procedur (w przypadku obsługi cudzoziemców) sprawowali ich kierownicy<sup>24</sup>. Kierownik Oddziału ds. Cudzoziemców pełniła także funkcję koordynatora SI POBYT. Kierownika Oddziału Paszportów zobowiązano natomiast do nadzorowania dostępu pracowników do Paszportowego Systemu Obsługi Obywatela<sup>25</sup>, poprzez monitorowanie i zmianę uprawnień nadanych tym pracownikom.

(akta kontroli str. 84-85, 111-114, 1488-1496)

3. Przeprowadzone oględziny<sup>26</sup> wykazały, że Oddział ds. Cudzoziemców znajdował się w niskim skrzydle budynku głównego Urzędu. Stanowiska obsługi cudzoziemców znajdowały się na parterze, gdzie powstało w ramach projektu FAMI<sup>27</sup> Centrum Obsługi Cudzoziemców, natomiast stanowiska pracowników prowadzących postępowania oraz pomieszczenia kierownictwa Wydziału SO zlokalizowane zostały na pierwszym piętrze. Całe Centrum zostało wyposażone w monitoring i w system alarmowy oraz było przystosowane do obsługi osób niepełnosprawnych. W holu budynku głównego, obok Biura Podawczego, znajdował się Punkt Informacyjno-Doradczy dla Cudzoziemców<sup>28</sup>, gdzie zapewniono miejsca do siedzenia i stolik, przy którym klienci mieli możliwość uzupełnienia dokumentów. Dostęp z Punktu Informacyjno-Doradczego do Centrum Obsługi Cudzoziemców był swobodny, ponieważ pomiędzy tymi miejscami nie ustawiono bramek dostępu. Bramki takie uniemożliwiały natomiast dostęp do innych części Urzędu. Obsługa cudzoziemców odbywała się w godzinach pracy kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli str. 960-969a, 1345-1367, 1498-1499, 1534-1565)

Oddział Paszportów znajdował się w dwupiętrowym budynku przy ul. Ozimskiej 19, wyposażonym w windę. Oddział ten został przystosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością. W pobliżu wejścia do budynku znajdował się podjazd dla wózków, drzwi wejściowe do budynku były dwuskrzydłowe i otwierały się

<sup>23</sup> Za pośrednictwem Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA.

<sup>24</sup> Kierownik i od 1 kwietnia 2023 r. dwóch jego zastępców.

<sup>25</sup> Dalej: PS2O.

<sup>26</sup> W Oddziale ds. Cudzoziemców i Oddziale Paszportów przeprowadzone odpowiednio w dniach 19 stycznia 2023 r. i 22 lutego 2023 r.

<sup>27</sup> Fundusz Azylu, Migracji i Integracji. Środki funduszu przyznawane są w ramach konkursów otwartych i zamkniętych (ogłoszenie o konkursach i ich wyniki ukazują się pod adresem: [fundusze.mswia.gov.pl](https://fundusze.mswia.gov.pl)). W ramach jednej z edycji tego projektu zostały zorganizowane dwa Punkty Informacyjno-Doradcze dla Cudzoziemców.

<sup>28</sup> Drugi taki punkt znajdował się w Domu Studenta „Sokrates” w Opolu.



automatycznie po zbliżeniu się do wejścia (również wózkami), drzwi bezpośrednio do Oddziału Paszportów były szerokie (1,2 m) i nie występowały progi łączące pomieszczenia. Powyższe umożliwiało dostęp do stanowisk obsługi dla osób poruszających się na wózku<sup>29</sup>.

Klienci załatwiający sprawy paszportowe mogli swobodnie poruszać się po ośmiostanowiskowej hali obsługi w tym Oddziale. Poczekalnia dla klientów, oczekujących<sup>30</sup> na przywołanie do określonego stanowiska, była przystosowana do liczby obsługiwanych klientów; w poczekalni zapewniono 11 miejsc siedzących i dodatkowo pięć miejsc w strefie Odbioru Paszportów (niezajętych w trakcie oględzin). Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Wydziału SO, od listopada 2022 r. proces wypełniania wniosku paszportowego odbywał się w całości przy stanowisku obsługi i był realizowany przez pracownika Oddziału Paszportów.

(akta kontroli str. 1178-1179, 1345-1367)

Pracownicy Oddziału ds. Cudzoziemców dysponowali sprzętem niezbędnym do realizacji ich zadań, takim jak czytnik Kart Pobytu, czytnik linii papilarnych, skaner i kserokopiarka. Większość stanowisk pracy w tym oddziale była wyposażona w dwa komputery - jeden do pracy w systemie informatycznym POBYT i drugi połączony z siecią wewnętrzną. Zakres spraw należących do pracowników na tych stanowiskach obejmował: przyjmowanie wniosków na pobyt czasowy i stały oraz o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego, załatwianie braków formalnych wniosku oraz pobieranie odcisków linii papilarnych. Końcową czynnością było przybicie stempla do paszportu. Stanowiska obsługi klientów w Oddziale Paszportów wyposażono w skanery, kserokopiarkę, 10 czytników paszportów, 10 czytników linii papilarnych oraz siedem drukarek. W hali obsługi znajdowały się również terminale płatnicze. W obu strefach zapewniono poufność obsługi klientów, poprzez odpowiednie zorganizowanie stanowisk, uniemożliwiający podsłuchanie rozmowy lub wgląd w dokumenty innych osób.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące planów wprowadzenia nowych rozwiązań organizacyjnych, mających na celu usprawnienie obsługi cudzoziemców, Wojewoda stwierdził, że wymaga to niejednokrotnie zmiany przepisów prawa, co pozostaje w kompetencji innych organów<sup>31</sup>. Plany wprowadzenia takich zmian (przede wszystkim wprowadzenie modułu MOS.2.0) przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców zostały przedstawione w obszarze II niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 629-632, 1025-1032)

4. Wyniki badania ankietowego<sup>32</sup> (55 ankiet) dotyczącego poziomu zadowolenia z obsługi cudzoziemców<sup>33</sup> wykazały m.in., że: 1/ 92,5% cudzoziemców było zadowolonych z poziomu obsługi; klienci niezadowoleni wśród cudzoziemców stanowili 5,6%<sup>34</sup>; 2/ 96,5% klientów uznało udzielone przez pracownika informacje za zrozumiałe i wyczerpujące; 3/ 98% respondentów uznało obsługujących ich urzędników za uprzejmych i życzliwych, a także przygotowanych merytorycznie do załatwienia sprawy; 4/ 89,8% respondentów uznało czas oczekiwania na załatwienie

<sup>29</sup> Na podstawie orientacyjnej szerokości wózka inwalidzkiego około 60 – 70 cm i całkowitej szerokości drzwi.

<sup>30</sup> W trakcie oględzin w hali obsługi było obsługiwanych 25 osób; w poczekalni klientów (poza halą obsługi) liczba oczekujących – 14 osób, w tym 11 korzystało z miejsc siedzących (przy czym w części *Wydawania paszportów* dostępne były miejsca siedzące).

<sup>31</sup> Szef Urzędu ds. Cudzoziemców oraz naczelné organy administracji państwowej (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

<sup>32</sup> Badania przeprowadzono bezpośrednio po zakończonej obsłudze w Urzędzie.

<sup>33</sup> Z wypełnionych ankiet wynikało, m.in., że: 40% ankietowanych stanowiły kobiety, a 45% mężczyźni; 37,7% mieszkało w miastach, a 2% na wsi; wśród ankietowanych 17% wskazało miasto na terytorium innego państwa, a 57% wskazało Ukrainę; największy przedział wiekowy (28%) stanowiły osoby w wieku od 26 lat do 30 lat, 24,5% od 31 lat do 40 lat, 18,9% od 41 lat do 50 lat, po 7,5% do 25 lat i od 51 lat do 60 lat, 1,9% powyżej 60 lat. Powyższe dane nie obejmują 100% ankietowanych, ponieważ część respondentów nie podała oczekiwanych informacji.

<sup>34</sup> Pozostałe 1,9% respondentów stanowili cudzoziemcy, którzy zaznaczyli odpowiedź „nie mam zdania”.

sprawy za zadawalający; 5/ 96,8% respondentów bez problemu trafiło do wyznaczonego miejsca obsługi; 6/ 83% respondentów uznało dostępne w urzędzie materiały informacyjne za czytelne i pomocne w załatwieniu sprawy; 7/ 84,9% cudzoziemców nie napotkało na jakiegokolwiek trudności podczas załatwiania sprawy; 8/ 88,7% cudzoziemców wskazało na odpowiednie warunki lokalowe, w jakich byli obsługiwani. Ankietowani nie wskazali ani jednego rozwiązania, które w ich ocenie usprawniłoby pracę Urzędu.

Wyniki badania ankietowego (66 ankiet) dotyczącego poziomu zadowolenia z obsługi paszportowej<sup>35</sup> wykazały m.in., że: 1/ 81% respondentów było zadowolonych z poziomu obsługi; 2/ 97,5% respondentów uznało informacje udzielone mu przez pracownika Urzędu za zrozumiałe i wyczerpujące; 3/ 98% respondentów uznało obsługujących ich urzędników za uprzejmych i życzliwych, a także przygotowanych merytorycznie do załatwienia sprawy; 4/ 68% respondentów uznało czas oczekiwania na załatwienie sprawy za zadawalający; 5/ 100% respondentów bez problemu trafiło do wyznaczonego miejsca obsługi; 6/ 97% respondentów uznało dostępne w Urzędzie materiały informacyjne za czytelne i pomocne w załatwieniu sprawy; 7/ 98% respondentów uznało, że skorzystanie z usług urzędu przyczyniło się do załatwienia sprawy i że nie napotkało na jakiegokolwiek trudności podczas załatwiania sprawy. Ankietowani obywatele polscy wskazali na rozwiązania, które w ich ocenie mogłyby przyczynić się do usprawnienia pracy Urzędu i poprawy jakości świadczonych usług, tj. zwiększenie liczby pracowników (12 osób) i stanowisk obsługi (6 osób), a także zmniejszenie kolejek (17 osób).

(akta kontroli str. 1775-1780)

5. W latach 2018-2022<sup>36</sup> liczba pracowników Wydziału SO wynosiła odpowiednio: 47, 52, 53, 51, 56, według stanu na 1 stycznia 2023 r. 58,88<sup>37</sup>, a na 31 marca 2023 r. - 68,88. W latach 2021-2023 plan zatrudnienia tych pracowników Wydziału SO ulegał niewielkim zmianom: od 26 etatów (w roku 2018) do 27 (w 2019 r. i 2020 r.). Wzrost liczby pracowników był rezultatem przyznania przez Ministra Finansów, za pośrednictwem dyrektora generalnego Urzędu ds. Cudzoziemców, środków na zwiększenie zatrudnienia. W roku 2021 i 2022 - plan zatrudnienia uwzględniał 32 etaty, a na dzień 1 stycznia 2023 r. – 35 etatów. Nie wystąpiły przypadki zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str. 674-676, 881-883, 995-1001)

W Oddziale Paszportów stan zatrudnienia (liczba pracowników zajmujących się obsługą paszportową) odpowiadał planowi zatrudnienia i wynosił 14 osób w latach 2018-2020 i 13 osób w latach 2021-2022. W I kwartale 2023 r. zarówno plan jak i stan zatrudnienia nie uległy zmianie.

(akta kontroli str. 674-676)

W okresach wzmożonego ruchu klientów Oddziału Paszportów w czerwcu i lipcu 2021 r., jak również od kwietnia 2022 r.<sup>38</sup> pracownicy Oddziału Paszportów otrzymywali polecenia wykonania pracy w godzinach nadliczbowych (praca w soboty). Dodatkowo Dyrektor Generalny OUW delegował pracowników innych komórek organizacyjnych Urzędu<sup>39</sup> do pracy w Oddziale Paszportów – łącznie oddelegował 11 pracowników w 2021 r. oraz dziewięciu – w 2022 r.

(akta kontroli str. 334-382, 453-456, 881-883, 1076-1117)

<sup>35</sup> Badania przeprowadzono bezpośrednio po zakończonej obsłudze w Oddziale Paszportów.

<sup>36</sup> Według stanu na 1 stycznia danego roku.

<sup>37</sup> Wymiar czasu pracy jednego z pracowników wynosił 0,875 etatu.

<sup>38</sup> W związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w lutym 2022 r.

<sup>39</sup> Z Wydziału Prawnego i Nadzoru, Biura Wojewody, Wydziału Finansów i Budżetu, Biura Obsługi Urzędu.

W Urzędzie występowały częściowe utrudnienia w rekrutacji nowych pracowników w miejsce osób odchodzących. W okresie 2018-2022 przeprowadzono łącznie 30 postępowań w sprawie naborów na wolne stanowiska pracy, z których 21 zakończyło się zatrudnieniem kandydata/kandydatów. Łącznie w wyniku wszystkich naborów zatrudniono 27 pracowników, z których 25 było zatrudnionych do dnia kontroli. Siedem naborów (cztery w 2018 r., jeden w 2019 r.; dwa nabory w 2021 r.) nie rozstrzygnięto w ogóle, z kolei cztery nabory zakończyły się obsadzeniem mniejszej niż planowana liczby etatów (zatrudniono pięciu pracowników, przy planowanych 11 etatach). Przyczynami zakończenia postępowań bez obsadzenia stanowisk były<sup>40</sup>: brak ofert (jeden nabór w 2018 r.), rezygnacja kandydata z objęcia stanowiska po jego wyborze (dwa nabory w 2021 r.), rezygnacja kandydata na etapie rekrutacji (trzy nabory w 2021 r.), niespełnienie przez kandydata oczekiwań na etapie rozmowy kwalifikacyjnej (trzy nabory w 2021 r.). W części przypadków OUW nie posiadał danych o przyczynie rezygnacji z zatrudnienia<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 243, 672-673)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, osoby zatrudnione w Oddziale ds. Cudzoziemców wykonują zarówno zadania w zakresie legalizacji pobytu, jak i w zakresie wydawania zezwoleń na pracę - w zależności od potrzeb zachowania terminowości prowadzonych postępowań. Sześciu pracownikom Oddziału Wojewoda udzielił upoważnienia do wydawania decyzji (czterem w sprawie legalizacji pobytu, a dwóm w sprawie wydawania zezwoleń na pracę). W Oddziale utworzono trzy nieformalne zespoły, tj. 10 osób realizowało zadania związane z wydawaniem zezwoleń na pracę, dziewięć osób prowadziło postępowania administracyjne<sup>42</sup>, kolejne 13 osób zajmowało się bezpośrednią obsługą klienta, m.in. przyjmowało wnioski, wprowadzało dane i dokonywało sprawdzeń w SI POBYT, obsługiwało strony w trakcie ich stawiennictwa w celu uzupełnienia braków formalnych wniosków, przygotowywało projekty pism do stron i organów opiniujących, a także przygotowywało korespondencję do wysyłki.

(akta kontroli str. 1206-1209)

Analogiczna wielozadaniowość była wprowadzona w Oddziale Paszportów, co oznaczało, że wszyscy pracownicy realizowali zadania wynikające z ustawy o paszportach, w zależności od potrzeb i konieczności terminowej realizacji zadań, a w ramach obsługi klientów zarówno przyjmowali wnioski, jak i wydawali paszporty. Pięciu pracowników Wojewoda upoważnił do wydawania decyzji.

(akta kontroli str. 1206-1209)

Nabory w latach 2018-2023 zostały zorganizowane w celu obsadzenia 47<sup>43</sup> etatów związanych z obsługą cudzoziemców lub z obsługą paszportową. W wyniku 30 naborów zatrudniono 31 pracowników. Nie obsadzono ogółem 16 etatów.

Średni okres zatrudnienia<sup>44</sup> pracowników nowozatrudnionych w naborach w latach 2018-2023 w Oddziale ds. Cudzoziemców wynosił 28 miesięcy, a w Oddziale Paszportów – 21 miesięcy. Z jednym nowozatrudnionym pracownikiem<sup>45</sup> została rozwiązana pierwsza umowa o pracę (przed upływem jej obowiązywania), na mocy

<sup>40</sup> W tym samym naborze mogły wystąpić więcej niż jedna przyczyna, bo do obsadzenia pozostawało więcej etatów niż jeden.

<sup>41</sup> Rezygnacja miała miejsce po wstępnych rozmowach lub na etapie rekrutacji (niestawienie się na rozmowie kwalifikacyjnej).

<sup>42</sup> W razie potrzeby również wprowadzało dane i dokonywało sprawdzeń w SI POBYT.

<sup>43</sup> Liczba naborów nie była równa liczbie etatów, ponieważ część postępowań była przeprowadzona na więcej niż jeden etat lub dotyczyła etatu, który nie został obsadzony w wyniku pierwszego postępowania.

<sup>44</sup> 26 miesięcy, licząc od daty zatrudnienia do daty ustania stosunku pracy lub do końca 2022 r.

<sup>45</sup> Okres zatrudnienia od 14 października 2019 r. do 30 września 2022 r.

porozumienia stron, z inicjatywy pracownika.

Wysokość brutto wynagrodzeń proponowana osobom ubiegającym się o zatrudnienie na stanowiskach obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej (inspektora lub starszego inspektora) wynosiła od 2200 zł w 2018 r. do 3500 zł<sup>46</sup> w 2022 r. i odpowiadała kwotom zawartym we wnioskach o ogłoszenie naboru na wolne stanowisko pracy w korpusie służby cywilnej<sup>47</sup>. W umowach o pracę ustalone kwoty wynagrodzenia były nieznacznie wyższe i kształtowały się od 2201 zł w 2018 r. do 3942 zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 241-264)

Liczba etatów<sup>48</sup> oraz wakatów w Wydziale SO według stanu na 1 stycznia w latach 2021-2023 wynosiła odpowiednio:

- a/ 51 (w tym 29 w Oddziale ds. Cudzoziemców i 12 w Oddziale Paszportów) i 0;
- b/ 62 (w tym 36 w Oddziale ds. Cudzoziemców i 13 w Oddziale Paszportów) i cztery<sup>49</sup>; dodatkowo Oddział ds. Cudzoziemców wspierało dwóch pracowników administratorów FAMI<sup>50</sup>;
- c/ 63,88 (w tym 38,88 w Oddziale ds. Cudzoziemców i 14 w Oddziale Paszportów) i 0.

(akta kontroli str. 1004-1020)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, każdorazowo w sytuacji absencji<sup>51</sup>, wnioskowano do Dyrektora Generalnego o przeprowadzenie naboru (często w ramach zatrudnienia na zastępstwo). Brak rozstrzygnięcia naborów wynikał z rezygnacji kandydatów lub braku wyłonienia kandydata z dostateczną wiedzą i kompetencjami.

(akta kontroli str. 1017-1020)

W latach 2018-2020 średnia liczba spraw związanych z obsługą cudzoziemców przypadająca na jednego pracownika oraz spraw w zakresie legalizacji pobytu wynosiła<sup>52</sup> odpowiednio:

- w 2018 r. 798 i 226 spraw;
- w 2019 r. 791 i 243 sprawy;
- w 2020 r. 667 i 161 spraw.

W 2021 r. na jednego pracownika Oddziału przypadło 717 spraw, w tym: 148 dotyczyło legalizacji pobytu cudzoziemców, 503 - zezwoleń na pracę, 60 - innych spraw, a 4,8 - rejestracji pobytu obywateli UE i członków ich rodzin. Ponadto wydano 187 postanowień o sprostowaniu decyzji (w tym 160 w sprawach zezwoleń o pracę i 27 w sprawach legalizacji pobytu).

W 2021 r. czterech pracowników przebywało na urlopach rodzicielskich, a dodatkowo znaczna część osób została poddana kwarantannie<sup>53</sup>.

W 2022 r. na jednego pracownika przypadły 623 sprawy, w tym: 145 w zakresie legalizacji pobytu, 393 w zakresie wydawania zezwoleń na pracę, 82 w zakresie innych decyzji niż zezwolenie w sprawach legalizacji pobytu i zezwolenie na pracę.

---

<sup>46</sup> Kwoty brutto.

<sup>47</sup> W końcowej części wniosku znajdowała się propozycja Dyrektora Wydziału dotycząca daty zatrudnienia oraz wynagrodzenia zasadniczego brutto.

<sup>48</sup> W porównaniu do 2021 r. planowane zatrudnienie na rok 2023 wzrosło o trzy etaty, a w stosunku do 2018 r. o dziewięć etatów (13,4 %).

<sup>49</sup> W tym: dwa w Oddziale paszportów, jeden w Oddziale Cudzoziemców, jeden w Oddziale Spraw Obywatelskich Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Wakaty te trwały od 2,5 miesiąca do 8 miesięcy (najdłużej od 29 grudnia do 1 września 2021 r. wakat w Oddziale Paszportów).

<sup>50</sup> Zatrudnieni byli do końca grudnia 2022 r.

<sup>51</sup> Po odejściu pracownika z pracy lub przy długotrwałych nieobecnościach z powodu choroby lub urlopów rodzicielskich.

<sup>52</sup> Wyliczenie stanowi iloraz liczby wydanych decyzji według danych z SI POBYT i liczby pracowników (bez osób pozostających na urlopach macierzyńskich, rodzicielskich i długotrwale nieobecnych).

<sup>53</sup> Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału SO prawie 50% ogółu pracowników.

Ponadto wydano 66 postanowień, w tym 55 dotyczyło sprostowania decyzji, 10 - odmowy wszczęcia w sprawach zezwoleń na pracę i jedno uchYLENIA czynności materialno-technicznej w sprawach legalizacji pobytu.

Na jednego pracownika<sup>54</sup> zajmującego się sprawami przyznania i przedłużenia ważności Karty Polaka przypadały 42 sprawy<sup>55</sup>.

(akta kontroli str. 677-679, 799-809, 1618, 1621-1622)

Średni czas trwania postępowań w latach 2019-2022 wzrastał i dla spraw o wydanie zezwolenia (na pobyt czasowy, stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE) wynosił kolejno: 124<sup>56</sup>, 175<sup>57</sup>, 277<sup>58</sup> i 376 dni<sup>59</sup>.

(akta kontroli str. 1611-1613, 1618)

W Oddziale Paszportów średnia liczba spraw przypadająca na jednego pracownika wynosiła:

- w 2021 r. 1679 spraw<sup>60</sup> związanych z przyjęciem wniosku o wydanie paszportu oraz 1636,5 spraw związanych z wydaniem takiego dokumentu;

- w 2022 r. 3039 spraw związanych z przyjęciem wniosku o wydanie paszportu oraz 2966 spraw związanych z wydaniem takiego dokumentu.

(akta kontroli str. 799-809)

Analiza dokumentacji akt osobowych 27 pracowników (14 pracowników Oddziału ds. Cudzoziemców oraz 13 Oddziału Paszportów) wykazała, że:

a/ zostały opracowane opisy stanowisk pracy i zakresy obowiązków, przy czym w przypadku dwóch pracowników Oddziału Paszportów<sup>61</sup> zostały one przekazane do Oddziału Kadr z opóźnieniem<sup>62</sup>;

b/ upoważnienia do przetwarzania danych w systemach informatycznych<sup>63</sup> zostały udzielone wszystkim pracownikom zajmującym się obsługą cudzoziemców lub obywateli polskich łącznie w 11 systemach informatycznych; w zależności od aktualnie realizowanych przez danego pracownika czynności służbowych nadawany był dostęp wyłącznie do wybranych systemów.

Uprawnienia oraz upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dotyczyły dostępu do systemów informatycznych: SI POBYT, SI CEWiUDP, SIS II (SI Schengen drugiej generacji), VIS (Wizowy System Informacyjny), a także do rejestrów danych: MDO (Rejestr Dowodów Osobistych), HDC (Hurtownia Danych Cudzoziemca), RDP (Rejestr Dokumentów Paszportowych), RDK (Rejestr Danych Kontaktowych), RSC (Rejestr Stanu Cywilnego). Uprawnienia obejmowały przetwarzanie danych osobowych w zbiorach dokumentów. I tak, 12 pracowników<sup>64</sup> Oddziału Paszportów posiadało uprawnienia do rejestru dokumentów paszportowych w zakresie odczytu, zapisu, modyfikacji i drukowania, rejestru PESEL, Rejestru dowodów osobistych, rejestru stanu cywilnego oraz rejestru danych kontaktowych w zakresie odczytu i drukowania. Oprócz dostępu do

<sup>54</sup> Zadanie od października 2022 r. do nadal realizowały dwie osoby.

<sup>55</sup> Przyjęto 210 wniosków, a wydano 84 decyzje w sprawach Karty Polaka.

<sup>56</sup> W tym średnie czasy postępowań o wydanie zezwolenia w kategoriach: na pobyt czasowy 145 dni; na pobyt stały 106 dni; na pobyt rezydenta 120 dni.

<sup>57</sup> Jw. odpowiednio: na pobyt czasowy 192 dni; na pobyt stały 158 dni; na pobyt rezydenta 174 dni.

<sup>58</sup> Jw. odpowiednio: na pobyt czasowy 304 dni; na pobyt stały 259 dni; na pobyt rezydenta 267 dni.

<sup>59</sup> Jw. odpowiednio: na pobyt czasowy 375 dni; na pobyt stały 365 dni; na pobyt rezydenta 387 dni.

<sup>60</sup> Wyliczenie stanowiło iloraz liczby przyjętych w danym roku wniosków i liczby zatrudnionych pracowników merytorycznych.

<sup>61</sup> W jednym przypadku objęcie stanowiska starszego inspektora wojewódzkiego nastąpiło 1 stycznia 2023 r. (dwa tygodnie przed rozpoczęciem badania dokumentacji).

<sup>62</sup> W trakcie kontroli okazano kontrolerowi dokumenty datowane na 9 stycznia 2023 r., których nie było w aktach osobowych.

<sup>63</sup> Podstawą upoważnień był przepis art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy 2016/379 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych.

<sup>64</sup> Bez uwzględnienia kierownika Oddziału.

systemów informatycznych, w aktach osobowych 24 pracowników<sup>65</sup> znajdowały się upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, w co najmniej pięciu zbiorach danych<sup>66</sup>;

c/ kwalifikacje pracowników odpowiadały wymogom określonym dla urzędników korpusu służby cywilnej; wykształceniem wyższym legitymowało się 19 spośród 27 objętych badaniem, pozostałych ośmiu pracowników posiadało wykształcenie średnie zawodowe lub średnie ogólnokształcące;

d/ siedmiu pracowników (czterech pracowników Oddziału ds. Cudzoziemców<sup>67</sup> i trzech pracowników Oddziału Paszportów<sup>68</sup>) Wojewoda upoważnił do podpisywania decyzji w zakresie realizowanych zadań; upoważnienia te odpowiadały wymogom art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>69</sup> oraz art. 268a Kpa;

e/ czterech pracowników (trzech Oddziału ds. Cudzoziemców i jeden Oddziału Paszportów) dysponowało certyfikatem potwierdzającym znajomość języka obcego<sup>70</sup>; w tym jeden - języka rosyjskiego<sup>71</sup>, a trzech - języka angielskiego<sup>72</sup>.

Znajomość języka obcego (w kwestionariuszu osobowym) zadeklarowało 15 z 27 pracowników, których dokumentację objęto badaniem, z kolei brak znajomości języka obcego - ośmiu pracowników<sup>73</sup>, w tym czterech zatrudnionych w Oddziale ds. Cudzoziemców. W badanej próbie pracowników nie było osoby deklarującej znajomość języka ukraińskiego;

f/ we wszystkich 27 przypadkach zatrudnienie poprzedzone było sprawdzeniem przez pracodawcę, czy pracownik spełnia wymóg niekaralności, poprzez zasięgnięcie informacji z Krajowego Rejestru Karnego.

(akta kontroli str. 178-189, 194-240, 449-451)

Spośród wszystkich pracowników zaangażowanych w obsługę cudzoziemców czterech posiadało certyfikaty potwierdzające znajomość jednego języka obcego<sup>74</sup>. Ponadto pięć osób deklaruowało znajomość języka niemieckiego, jedna – języka hiszpańskiego, jedna – języka ukraińskiego i dziewięć osób – języka rosyjskiego.

(akta kontroli str.180-189)

Pracownicy Wydziału SO brali udział w trzech szkoleniach związanych bezpośrednio z problematyką obsługi cudzoziemców. I tak, 25 pracowników odbyło szkolenia w zakresie pracy z klientem z innego kręgu kulturowego<sup>75</sup>; 28 pracowników – szkolenie z zakresu metody przeprowadzania i spisywania protokołów z przesłuchania stron i świadków w prowadzonych postępowaniach administracyjnych dla pracowników zaangażowanych w obsługę obywateli państw trzecich<sup>76</sup>; 25 pracowników – w szkoleniu online *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych w kontekście legalnego zatrudniania cudzoziemców*<sup>77</sup>. W czerwcu 2017 r. pracownicy Wydziału SO uczestniczyli w szkoleniu z zakresu zmian w Kpa.

<sup>65</sup> Dotyczyło wszystkich pracowników Oddziału ds. Cudzoziemców i części pracowników Oddziału Paszportów.

<sup>66</sup> W tym: 1/ Krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (SI POBYT v.2) w zakresie odczytu, zapisu, modyfikacji i drukowania; 2/ ZC-Praca (lub system Zatrudnianie Cudzoziemców) w zakresie odczytu, zapisu, modyfikacji i drukowania oraz przetwarzanie tradycyjne; 3/ system Źródło w zakresie odczytu, zapisu, modyfikacji i drukowania; 5/ dokumentacja stanowiąca podstawę wydania, odmowy wydania i unieważnienia dokumentów paszportowych w zakresie przetwarzania tradycyjnego.

<sup>67</sup> Kierownik Oddziału oraz trzech starszych inspektorów wojewódzkich.

<sup>68</sup> Kierownik i dwóch pracowników merytorycznych.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

<sup>70</sup> Kierownik Oddziału ds. Cudzoziemców oraz trzech pracowników merytorycznych (R.H., AL., M.M.).

<sup>71</sup> Osoba zatrudniona w Oddziale Paszportów.

<sup>72</sup> Na poziomie B2 - jedna osoba, na poziomie A1 lub średniozaawansowanym (z 1996 r.) dwie osoby.

<sup>73</sup> Pozostałych sześciu pracowników – brak danych również w teczkach akt osobowych.

<sup>74</sup> Wszystkie te osoby ujęte były w próbie badawczej.

<sup>75</sup> Szkolenie odbyło się w okresie 8-10 listopada 2017 r.

<sup>76</sup> Szkolenie z 11 lipca 2018 r.

<sup>77</sup> Szkolenie z 28-30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 170-240, 449-451)

Wybrani pracownicy uczestniczyli także w innych szkoleniach dotyczących obsługi cudzoziemców (m.in. Obsługa SI POBYT V.2 dla pracowników urzędu do spraw cudzoziemców oraz urzędów wojewódzkich, a także szkoleniu z zakresu bezpieczeństwa i ochrony danych systemu informacyjnego Schengen i danych systemu informacyjnego<sup>78</sup>, szkolenie z zakresu prawnych i technicznych aspektów użytkowania systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji<sup>79</sup>). Dodatkowo wszyscy pracownicy OUW posiadali dostęp<sup>80</sup> do platformy szkoleń w formie e-learningu.

(akta kontroli str. 170-240, 927-932, 1004-1014)

W Urzędzie został ustalony Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2021-2024<sup>81</sup>. W programie tym dokonano przeglądu głównych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi, w tym: a/ naborów na wolne stanowiska pracy; b/ rozwiązań zwiększających motywację pracowników; c/ systemu szkoleń w OUW.

Zgodnie z rekomendacjami Szefa Służby Cywilnej, procedury naboru powinny zostać zaktualizowane o obowiązek weryfikacji kompetencji kierowniczych - przed powołaniem kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej oraz przed obsadzeniem stanowiska, na którym osoba kieruje pracownikami. Powyższy wymóg został dopełniony przez Wojewodę przy zatrudnieniu dwóch zastępców kierownika Oddziału ds. Cudzoziemców.

(akta kontroli str. 265-275, 1623-1625)

Obsada stanowisk obsługi w Oddziale Paszportów została zorganizowana adekwatnie do zasobów kadrowych, jakimi dysponował Wojewoda. Kierownik Oddziału Paszportów za pomocą systemu QMS, poprzez funkcjonalność Raporty/Bieżąca sytuacja w placówce<sup>82</sup> mogła monitorować obsadę poszczególnych stanowisk, jak też dokonywać bieżących zmian i przesunąć pomiędzy poszczególnymi stanowiskami, aby zminimalizować ryzyko tworzenia się kolejek osób oczekujących.

(akta kontroli str. 956, 1025-1032)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, dysponuje ona ośmioma osobami zajmującymi się: obsługą klientów związaną z przyjmowaniem wniosków paszportowych, odbiorem gotowych dokumentów, rejestracją spersonalizowanych dokumentów w systemie paszportowym i ich alfabetycznym włączaniem do katalogu. Pozostałych czterech pracowników realizuje zadania związane z wydawaniem decyzji, udzielaniem informacji telefonicznych (obsługa infolinii) oraz sprawami kancelaryjnymi. Według złożonych wyjaśnień, w przypadku nieobecności jednego lub więcej pracowników sali obsługi, pracownicy z „zaplecza” (zajmujący się wydawaniem decyzji) są kierowani do bezpośredniej obsługi klienta.

(akta kontroli str. 970-974)

W OUW obowiązywała Polityka Zarządzania Ryzykiem<sup>83</sup>. W Raportach z monitoringu ryzyk (przeprowadzanego w cyklach półrocznych) zidentyfikowano po I półroczu 2020 r. nowe ryzyko zmniejszonej obsady kadrowej<sup>84</sup>, w związku z czym dokonano aktualizacji wydziałowego rejestru ryzyk, a dane przekazano do komórki audytu wewnętrznego. Jeden z mechanizmów kontroli ryzyka polegał na

<sup>78</sup> Oba szkolenia z 2020 r.

<sup>79</sup> Szkolenie przeprowadzone było 11 marca 2021 r.

<sup>80</sup> Po samodzielnym założeniu konta w systemie e-learning KPRM.

<sup>81</sup> Zarządzenie nr 38/2021 z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Programu na lata 2021-2024.

<sup>82</sup> Obejmującą nazwę użytkownika, status (aktywny, nieaktywny), obsługiwany numer biletu, czas ostatniego wezwania, liczbę obsługiwanych biletów, średni czas obsługi.

<sup>83</sup> Załącznik do zarządzenia nr 47/21 Wojewody Opolskiego z dnia 31 marca 2021 r.

<sup>84</sup> Ryzyko rezydualne określono na poziomie 4.

monitorowaniu odpowiedniej alokacji zasobów kadrowych oraz angażowaniu pracowników innych oddziałów do wsparcia stanowisk najbardziej obciążonych. W ocenach ryzyka<sup>85</sup> dokonywanych w latach 2022 i 2023 (Ryzyka Wydziału SO za okres od lipca 2021 r. do lipca 2022 r. oraz za II półrocze 2022 r.) ryzyko rezydualne zmniejszonej obsady kadrowej zostało oszacowane jako mieszczące się w granicach tolerancji (z poziomem istotności wynoszącym 3)<sup>86</sup>.

(akta kontroli str. 412-438)

Drugie ryzyko<sup>87</sup> odnosiło się do braku dotrzymania terminu realizacji wniosku o wydanie paszportu/wydania decyzji<sup>88</sup>. Mechanizmy kontrolne, stanowiące odpowiedź na ww. ryzyko obejmowały: wznowienie systemu kierowania przepływem klientów (tzw. kolejkomat), internetową rejestrację wizyt oraz zwiększenie obsady kadrowej.

(akta kontroli str. 313-315, 322)

6. W latach 2021-2022 wpłynęło łącznie sześć skarg<sup>89</sup> dotyczących pracy Oddziału ds. Cudzoziemców oraz Oddziału Paszportów, co odnotowano w Rejestrze skarg, wniosków i petycji OUW<sup>90</sup> (poz. 860-865). Wszystkie ww. skargi zostały rozpatrzone przez Dyrektora Wydziału SO bez zbędnej zwłoki, zgodnie z art. 237 § 1 Kpa, tj. nie później niż w ciągu jednego miesiąca i uznane za bezzasadne. Przedmiotem czterech skarg w zakresie obsługi cudzoziemców<sup>91</sup> była przewlekłość postępowań oraz brak informacji o spodziewanej dacie wydania decyzji. Dwie skargi w zakresie obsługi paszportowej dotyczyły nieodbierania telefonów (numery infolinii były zajęte) oraz niewłaściwego potraktowania klienta przez kierownika Oddziału Paszportów. Od stycznia 2023 r. do dnia kontroli<sup>92</sup> nie odnotowano wpływu skarg ani wniosków związanych z pracą obu ww. komórek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 676, 1192-1196)

7. Audyt wewnętrzny, którym objęto prowadzenie postępowań w sprawie cudzoziemców<sup>93</sup>, wykazał występowanie barier organizacyjnych utrudniających rzetelną realizację zadań związanych z ich obsługą. Według Zespołu Audytu Wewnętrznego, najważniejszą z nich – oprócz stałego przyrostu spraw przypadających na jednego pracownika – była nadmierna liczba pracowników podlegających jednemu kierownikowi (31 osób). Audytor wewnętrzny OUW ocenił, że w przypadku takiej skali spraw, sprawowanie faktycznego nadzoru i wykonywanie funkcji kierowniczych w stosunku do każdego z pracowników jest niemal niemożliwe. Po zakończeniu *zadania zapewnającego* kierownictwo Wydziału SO otrzymało 13 zaleceń<sup>94</sup>; w tym opracowanie pisemnych procedur określających tryb prowadzenia postępowań w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców oraz rozważenie utworzenia stanowiska zastępcy kierownika Oddziału<sup>95</sup>. Pierwsze z zaleceń zostało zrealizowane w maju 2022 r., drugie w trakcie kontroli NIK<sup>96</sup>.

(akta kontroli str. 334-408)

<sup>85</sup> Z 15 lipca 2022 r. oraz z 20 stycznia 2023 r.

<sup>86</sup> Tabela Ryzyka Wydziału SO - dane wygenerowane z programu zarządzanie ryzykiem.

<sup>87</sup> Ujętym w wydziałowym zestawieniu ryzyk począwszy od oceny dokonanej po I półroczu 2020 r.

<sup>88</sup> Ryzyko rezydualne zostało oszacowane na mieszczące się w granicach tolerancji na poziomie 3.

<sup>89</sup> Pięć w 2021 r. i jedna w 2022 r.

<sup>90</sup> Prowadzonym przez Oddział Kontroli i Skarg Wydziału Prawnego i Nadzoru.

<sup>91</sup> Skargi z 9 grudnia 2021 r. (2x), 19 stycznia 2021 r., 3 marca 2021 r.

<sup>92</sup> 17 marca 2023 r.

<sup>93</sup> W okresie 10 października 2019 r. - 31 grudnia 2020 r.

<sup>94</sup> Łącznie 14 zaleceń; jedno z nich skierowane było do dyrektora BOU.

<sup>95</sup> Pozostałe zalecenia dotyczyły właściwego prowadzenia metryki spraw, zwiększenia nadzoru nad terminowością wprowadzania do systemu wniosków o wydanie zezwoleń na pracę.

<sup>96</sup> Zatrudnienie dwóch zastępców kierownika w kwietniu 2023 r.



Wyjaśniając przyczyny zatrudnienia zastępcy po upływie ponad 30 miesięcy od otrzymania zalecenia Audytora Wewnętrznego, Dyrektor Wydziału SO stwierdziła, że powyższe wynikało ze stałych braków kadrowych oraz przebywanie kilku pracowników na długotrwałych zwolnieniach lekarskich. W ocenie Dyrektora, w tych okolicznościach awansowanie doświadczonego pracownika prowadzącego postępowania administracyjne byłoby niecelowe i przyczyniłoby się do jeszcze większego obciążenia pozostałych merytorycznych pracowników. Ostatecznie jednak, w związku z nałożeniem na Wydział kolejnych zadań związanych z legalizacją pobytu na terytorium RP uchodźców wojennych z Ukrainy, zdecydowano o powołaniu dwóch zastępców kierownika Oddziału.

(akta kontroli str. 334-408, 1623-1625)

W Urzędzie monitorowano wartość miernika liczby rozstrzygnięć w prowadzonych sprawach do liczby pracowników. Jak wskazała Dyrektor Wydziału SO, w przypadku dużej wartości tego miernika wnioskowała ona o zwiększenie liczby etatów. Powyższe pozwoliło na zaangażowanie pracowników innych oddziałów w ramach Wydziału SO, a także pracowników innych komórek organizacyjnych OUW do realizacji bieżących zadań – zarówno przy obsłudze paszportowej, jak i przy załatwianiu spraw cudzoziemców. Dyrektor Wydziału SO wyjaśniła również, że od 2016 r. wnioskowała o zwiększenie liczebności Wydziału o 40 etatów – w związku z realizacją zadań związanych z obsługą cudzoziemców oraz o dziewięć etatów – w zakresie obsługi paszportowej. Minister Finansów oraz Szef Urzędu ds. Cudzoziemców pozytywnie rozpatrzyli część wniosków, co umożliwiło wzmocnienie kadrowe Oddziału ds. Cudzoziemców o 13 etatów (w przypadku Oddziału Paszportów zmiany nie nastąpiły).

(akta kontroli str. 313-315, 322, 1470-1475)

Działalność Oddziału Paszportów nie była objęta badaniami audytowymi ani kontrolami (wewnętrznymi/zewnętrznymi).

(akta kontroli str. 334-408)

Wojewoda pozytywnie ocenił przydatność centralnych systemów informatycznych wykorzystywanych do obsługi cudzoziemców (SI POBYT, System Zatrudnianie Cudzoziemców) oraz do obsługi paszportowej (Rejestr Dokumentów Paszportowych<sup>97</sup>) oraz poinformował, że nie stwierdzono istotnych problemów w trakcie ich użytkowania<sup>98</sup>. Wojewoda wskazał natomiast na potrzebę zmodernizowania SI POBYT, tak aby poszerzyć jego funkcjonalności o możliwość złożenia wniosku w sprawach legalizacji pobytu oraz niezbędnych dokumentów elektronicznie wraz z podpisem kwalifikowanym. Ponadto – jak wyjaśnił Wojewoda – nowy system paszportowy (Rejestr Dokumentów Paszportowych) – działający od 14 listopada 2022 r. – na początku powodował problemy sprzętowe, które jednak nie miały większego wpływu na obsługę klientów.

(akta kontroli str. 1212-1218)

Przeprowadzone oględziny systemów informatycznych: POBYT v.4, Centralnego Rejestru Kart Przyznaných i Unieważnionych Polaka i Rejestr Dokumentów Paszportowych, wykazały, że ww. systemy zapewniały możliwość gromadzenia i przechowywania danych wymaganych obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 1345-1364, 1699-1704)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>97</sup> Wcześniej Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych.

<sup>98</sup> Jak wskazał Wojewoda, w trakcie użytkowania Systemu ZC pojawiały się sporadycznie, kilkugodzinne przerwy w działaniu systemu. Według informacji uzyskanych z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej było to spowodowane modernizacją systemu.

## OCENA CZĄSTKOWA

Kierownictwo Urzędu podejmowało działania zmierzające do zwiększenia liczebności zasobów kadrowych zarówno w Oddziale ds. Cudzoziemców, jak i w Oddziale Paszportów. Działania te doprowadziły wprawdzie do zwiększenia liczby pracowników w Oddziale ds. Cudzoziemców, jednak liczba ta pozostawała wciąż niewystarczająca do sprawnej (na bieżąco) realizacji zadań w tym Oddziale. Obsada kadrowa Oddziału Paszportów w latach 2021-2023 (I kwartał) pozostawała niewystarczająca w stosunku do liczby prowadzonych spraw, w szczególności w okresie największego obciążenia pracowników<sup>99</sup>. O problemach kadrowych w tym zakresie Wojewoda informował ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Poddane analizie opisy stanowisk pracy i zakresy czynności służbowych wybranych 27 pracowników merytorycznych, którym powierzono zadania w zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej były aktualne, a kwalifikacje tych osób - wystarczające dla prawidłowego ich wykonywania. Wojewoda zapewnił też odpowiednie warunki lokalowe i wyposażenie umożliwiające obsługę spraw cudzoziemców i paszportowych.

## OBSZAR

### 2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą klienta

#### W zakresie obsługi cudzoziemców

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Na aktualizowanej stronie internetowej BIP Urzędu znajdowały się bieżące informacje dla cudzoziemców na temat zasad obsługi w Centrum Obsługi Cudzoziemca w zakresie załatwianych przez nich spraw, dokumentów koniecznych do przedłożenia w celu prawidłowego załatwienia tych spraw, zasad i trybu postępowania oraz o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach. Część ww. informacji była przetłumaczona na języki obce (w tym język ukraiński). Na stronie internetowej zamieszczono również dane kontaktowe Wydziału SO (numer telefonu i adres mailowy) oraz numery telefonów do poszczególnych oddziałów.

Od maja 2020 r. do dnia kontroli w Urzędzie następowały zmiany organizacji pracy w odniesieniu do spraw cudzoziemców (na stronie głównej OUW zamieszczono informacje w tym zakresie 10 sierpnia 2020 r., 20 sierpnia 2020 r., 10 września 2020 r. oraz 2 listopada 2020 r.). Na stronie internetowej<sup>100</sup> OUW, w zakładce „Załatw sprawę” ujęto w sześciu punktach zasady obsługi w Centrum Obsługi Cudzoziemca (w sposób zrozumiały i prosty) i czytelny oraz podano numery telefonów odrębnie dla każdego rodzaju sprawy (legalizacja pobytu, informacje o odbiorze kart pobytu, wydawania zezwoleń na pracę).

(akta kontroli str. 595-628)

12 grudnia 2022 r. z inicjatywy Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców uruchomiono moduł MOS 1.0, zintegrowany z SI POBYT v.4, umożliwiający przygotowanie, wypełnienie i złożenie wniosków w sprawach legalizacji pobytu w formie elektronicznej. W portalu gov.pl znajdowały się informacje dla klientów zamierzających załatwić sprawę w Oddziale, zarówno samych cudzoziemców (legalizacja pobytu, Karta Polaka), jak również przedsiębiorców zatrudniających cudzoziemców (zezwolenia na pracę). Wybrane informacje (przede wszystkim pouczenia) dostępne były w językach obcych (angielskim, ukraińskim).

(akta kontroli str. 1025-1032, 1128-1140)

<sup>99</sup> W okresach poprzedzających wakacje i ferie oraz po wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie.

<sup>100</sup> [www.gov.pl/web/uw-opolski/cudzoziemcy](http://www.gov.pl/web/uw-opolski/cudzoziemcy)

2.1.2. Do zakończenia kontroli cudzoziemcy nie mieli możliwości załatwienia swojej sprawy w całości elektronicznie. Udostępniona funkcjonalność portalu MOS 1.0. nie była wykorzystywana - w całym okresie funkcjonowania usługi, za pośrednictwem modułu MOS 1.0. został złożony tylko jeden wniosek.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, powodem tak niskiego wykorzystania modułu może być przyzwyczajenie cudzoziemców do „starej” formy załatwiania spraw; innym powodem mogła być częsta praktyka wypełniania wniosków przez pełnomocników, a funkcjonalność MOS 1.0, dedykowana jest wyłącznie dla cudzoziemca (indywidualne logowanie).

(akta kontroli str. 1025-1032)

Zgodnie z informacją uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, portal ten jest aktualnie modernizowany do wersji 2.0, której założeniem jest umożliwienie cudzoziemcom składania online wniosków w sprawach zezwoleń na pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE, poprzez autoryzację za pomocą profilu zaufanego albo podpisu kwalifikowanego.

(akta kontroli str. 1025-1032, 1729-1732)

2.1.3 Stronom prowadzonych w Urzędzie postępowań nie umożliwiono sprawdzenia przez Internet statusu swojej sprawy. Do dnia kontroli trwały prace nad utworzeniem aplikacji umożliwiającej uzyskanie takiej informacji drogą elektroniczną<sup>101</sup>.

(akta kontroli str. 970-974)

Dyrektor Wydziału SO wyjaśniła, że *cudzoziemcy po wysłaniu wniosku pocztą lub złożeniu go w Biurze Podawczym mogą korzystać zarówno z bezpośredniego, jaki i elektronicznego kontaktu z pracownikami Oddziału ds. Cudzoziemców, w celu zasięgnięcia informacji dotyczących etapu postępowania administracyjnego, dołączenia dokumentów do sprawy, wniesienia podania, odebrania dokumentu, czy wyjaśnienia swoich wątpliwości dotyczących legalności swojego pobytu oraz pracy wykonywanej w Polsce.*

(akta kontroli str. 1470-1475)

2.1.4. Najczęściej stosowanym kanałem komunikacji pomiędzy organem i cudzoziemcem był Punkt Informacyjno-Doradczy w siedzibie Urzędu oraz infolinia obsługiwana przez pracownika merytorycznego Wydziału SO. Na stronie internetowej zamieszczono adres elektronicznej skrzynki podawczej na platformie ePUAP, służącej do korespondencji z organem. W odniesieniu do spraw cudzoziemców, na ww. stronie internetowej, nie wprowadzono formularza kontaktowego, jak też nie zamieszczono wzorów wypełnionych formularzy.

(akta kontroli str. 970-974, 1566-1570)

2.1.5. Złożenie wniosku przez cudzoziemca możliwe było za pośrednictwem poczty (zwykłej lub elektronicznej), poprzez moduł MOS 1.0 lub w formie papierowej w Biurze Podawczym. Pracownicy OUW nie weryfikowali dokumentów przed ich złożeniem przez cudzoziemców. W holu głównym OUW w Punkcie Informacyjno-Doradczym udostępniono zainteresowanym broszury informacyjne, formularze wniosków i załączników, pouczenia o zasadach i trybie postępowania oraz prawach i obowiązkach osób załatwiających sprawy w Urzędzie (dostępne w językach: polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim). Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor Wydziału SO, istniała możliwość umówienia wizyty w godzinach popołudniowych. Brak stałej obsługi cudzoziemców w godzinach popołudniowych wynikał z małego zainteresowania załatwianiem spraw w takich godzinach.

(akta kontroli str. 629-632)

<sup>101</sup> System ZC-Praca umożliwiał elektroniczne składanie wniosków o zezwolenie na pracę przez pracodawców i był powszechnie wykorzystywany.

2.1.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie brak było możliwości umówienia wizyty w terminie wybranym przez cudzoziemca za pośrednictwem systemu rezerwacji internetowej - z powodu zawieszenia jego działania. Po złożeniu wniosku, wnioskodawca był pisemnie wzywany do stawiennictwa w Oddziale. Terminy wizyt były ustalane zgodnie z kolejnością wpływu wniosków oraz z co najmniej trzytygodniowym wyprzedzeniem.

(akta kontroli str. 602-611, 1297-1340)

2.1.7. W Urzędzie nie gromadzono informacji na temat liczby obsługiwanych cudzoziemców. Wojewoda nie przeprowadzał (ani nie zlecał) analiz mających na celu optymalizację pracy Oddziału ds. Cudzoziemców. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału SO, prowadzona jest na bieżąco analiza liczby klientów, którzy mogą zostać wezwani w danym dniu oraz sporządzany jest harmonogram przyjęć, uwzględniający możliwości kadrowe Oddziału ds. Cudzoziemców oraz średni czas obsługi klienta<sup>102</sup>.

(akta kontroli str. 1342-1365)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców były spowodowane przerwą w ich obsłudze w okresie epidemii COVID-19, wynikającą z wprowadzenia pracy zdalnej. Procedura legalizacji pobytu czasowego, stałego oraz pobytu rezydenta długoterminowego UE wymagały bowiem każdorazowo stawiennictwa cudzoziemca w Wydziale SO.

(akta kontroli str. 602-611, 1342-1365)

2.2. Od 2018 r. liczba składanych wniosków w sprawach legalizacji pobytu ulegała sukcesywnemu zwiększeniu. W okresie objętym kontrolą codziennie wpływało średnio od 45 do 60<sup>103</sup> wniosków, co potwierdzały dane zawarte w SI POBYT<sup>104</sup>.

(akta kontroli str. 1511-1533)

Liczba wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców, wpływających do Urzędu w latach 2021-2022 oraz w I kwartale 2023 r., wynosiła odpowiednio 10 237, 11 536 oraz 1793, z tego najwięcej (odpowiednio 6484, 7502 oraz 927) wniosków dotyczyło legalizacji pobytu czasowego, o którym mowa w art. 114 ust. 1, art. 126 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 8 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw<sup>105</sup>. W ww. okresie liczba wniosków o udzielenie zezwoleń na pobyt czasowy:

- członków rodzin obywateli RP oraz członków rodzin cudzoziemców wynosiła odpowiednio 1496, 1015 oraz 60,
- w celu kształcenia się na studiach: 309, 328 oraz cztery,
- w celu prowadzenia działalności gospodarczej: 67 i 75 oraz osiem,
- złożonych ze względu na wystąpienie innych okoliczności: 720, 474 oraz 49,
- w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego: 14, 3 oraz jeden,
- w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji: trzy w 2022 r. oraz jeden w I kwartale 2023 r.,
- w celu prowadzenia badań naukowych: jeden w 2022 r.

W latach 2021-2023 (I kwartał) o zezwolenie na pobyt stały ubiegało się odpowiednio 298, 457 i 129 osób, a o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE 221, 279 i 113 osób.

<sup>102</sup> Obejmujący m.in. pobranie odcisków linii papilarnych, uzupełnianie wniosku, skanowanie fotografii, sprawdzenie i uzupełnienie dokumentów oraz oświadczeń.

<sup>103</sup> W kwietniu 2022 r. odnotowano w jednym dniu 90 wniosków.

<sup>104</sup> Losowo wybrane dni z lat 2021-2023.

<sup>105</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 91.

Liczba złożonych wniosków wynosiła odpowiednio:

- o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń: 135, 220 i 80,
- o przedłużenie wizy: 2, 82 i 0,
- o zezwolenie na pracę<sup>106</sup>: 14 917, 8 087 i 1832,
- o przyznanie lub przedłużenie Karty Polaka (od początku realizacji zadania przez Wojewodę<sup>107</sup>): 169, 41 i 9.
- o przyznanie świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowanie i bieżącego utrzymania w RP (dla posiadaczy Karty Polaka): 105, 149 oraz 66.

Do Urzędu nie wpływały wnioski o przedłużenie okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

(akta kontroli str. 677-679, 1200-1202, 1510)

Liczba decyzji o udzieleniu zezwoleń, wydanych w latach 2021-2023 (I kwartał) wynosiła:

a/ w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy<sup>108</sup> 1618, 1976 i 640;

b/ w zakresie zezwoleń na pobyt stały oraz pobyt rezydenta: 239 (brak decyzji odmownych), 214 decyzji pozytywnych i jedna odmowna<sup>109</sup> oraz 32 (brak decyzji odmownych).

c/ w zakresie zezwoleń na pracę, przyznania Karty Polaka lub przedłużenia jej ważności, wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz przedłużenia wizy: 15054 decyzji pozytywnych, 11 odmownych<sup>110</sup>; 8600 decyzji pozytywnych i 103 odmownych<sup>111</sup>; 1870 pozytywnych i 47 odmownych<sup>112</sup>.

(akta kontroli str. 677-679, 1510)

Liczba wniosków o legalizację pobytu, które w ww. okresie nie zostały rozpoznane wynosiła odpowiednio 1125, 1803 i 993.

Z informacji przekazanych przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w latach 2021 i 2022 od decyzji Wojewody jako organu I instancji, wpłynęły odpowiednio dziesięć i trzy odwołania od decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy. Ponadto w 2022 r. do ww. organu wpłynęły dwa odwołania od decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwoleń na pobyt stały<sup>113</sup>.

Szef ww. Urzędu, działając jako organ II instancji w stosunku do Wojewody, wydał w latach 2021-2022 następujące rozstrzygnięcia<sup>114</sup>:

a/ decyzje utrzymujące orzeczenia I instancji w mocy – siedem i 11;

b/ decyzje pozytywne – 17 w 2022 r. przy braku takich decyzji w 2021 r.;

c/ decyzje uchylające i przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia – jedna w 2021 r. przy braku takich decyzji w 2022 r.;

d/ decyzje uchylające i umarzające postępowanie – dwie i jedna.

(akta kontroli str. 677-679)

W latach 2021-2022 do WSA wpłynęło łącznie 12 skarg<sup>115</sup> na rozstrzygnięcia dotyczące bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowań w przedmiocie

<sup>106</sup> Tryb przyjmowania i rozpatrywania unormowany został poza ustawą o cudzoziemcach.

<sup>107</sup> Od sierpnia 2022 r.

<sup>108</sup> Wskazane dane dotyczyły wyłącznie decyzji pozytywnych, nie dysponowano danymi o decyzjach odmownych.

<sup>109</sup> Odmowa dotyczyła wniosku o zezwolenie na pobyt stały.

<sup>110</sup> Odmowy dotyczyły zezwoleń na pracę.

<sup>111</sup> Jw.

<sup>112</sup> Z tego 46 dotyczyło zezwoleń na pracę, jedna - przyznania Karty Polaka.

<sup>113</sup> Według danych z SI POBYT odwołań było więcej; 12 w 2021 r.; pięć w 2022 r. i jedno (w toku) w 2023 r.

<sup>114</sup> Dane dotyczące wszystkich zezwoleń na pobyt czasowy.

<sup>115</sup> W tym w latach 2021-2022 odpowiednio trzy i dziewięć.

udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego UE, przedłużania wiz, przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka. Skargi takie nie wpłynęły w styczniu 2023 r.

Do organu wyższego stopnia<sup>116</sup> w związku z prowadzonymi postępowaniami w latach 2021-2023 (do końca stycznia) wpłynęło odpowiednio: 67, 61 i 8 ponagleń. W 2021 r. WSA rozpatrzył trzy skargi. W dwóch przypadkach, uwzględniając skargę, Sąd stwierdził, że Wojewoda dopuścił się beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania<sup>117</sup>. W 2022 r. WSA rozpatrzył pięć skarg. W jednym z wyroków<sup>118</sup> potwierdzającym beczynność organu WSA zobowiązał Wojewodę do rozpatrzenia wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Ponadto w dwóch sprawach WSA uwzględnił skargę i stwierdził, że Wojewoda dopuścił się beczynności, a dwie pozostałe skargi zostały oddalone<sup>119</sup>.

W dwóch przypadkach od wyroków uwzględniających skargi Wojewoda wniósł skargi kasacyjne do NSA. Zostały one uwzględnione w części dotyczącej zawartego w wyrokach WSA stwierdzenia, że beczynność i przewlekłość postępowania stanowiły rażące naruszenie prawa.

(akta kontroli str. 1142-1145, 1619-1620)

W jednym przypadku sąd administracyjny orzekł również o wymierzeniu Wojewodzie kary grzywny, a w dwóch – przyznał skarżącemu sumę pieniężną na podstawie art. 149 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>120</sup>. OUW do 31 grudnia 2022 r. nie poniósł żadnych wydatków z tytułu wymierzonych grzywien, co spowodowane było wniesieniem przez Wojewodę skarg kasacyjnych<sup>121</sup>. W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 28 kwietnia 2023 r. Wojewoda poniósł wydatki w łącznej kwocie 2,5 tys. zł, w tym 1,5 tys. zł z tytułu grzywny<sup>122</sup> oraz 1,0 tys. zł z tytułu sumy pieniężnej pełniącej funkcję represyjną oraz prewencyjną<sup>123</sup>.

(akta kontroli str. 1197-1199, 1688-1690)

W odpowiedziach na skargi stron do WSA, jak również w dwóch przypadkach skarg kasacyjnych, służby prawne Wojewody powoływały argumentację o rozpoczęciu biegu terminu na załatwienie sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy od momentu złożenia kompletnego wniosku przez cudzoziemca.

(akta kontroli str. 1760-1775)

2.3. W Urzędzie stosowano zasadę pierwszeństwa rozpatrywania wniosków cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę.

Do szczegółowego badania wytypowano łącznie 82 postępowania administracyjne<sup>124</sup>, z tego:

- A. 35 postępowań<sup>125</sup> w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w tym: 17 zakończonych wydaniem zezwolenia w trybie art. 114 ustawy o cudzoziemcach; osiem zakończonych decyzją o odmowie wydania

<sup>116</sup> Dane pochodzą od Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców.

<sup>117</sup> W jednym przypadku, w związku z wniesieniem skargi kasacyjnej NSA<sup>117</sup> uchylił wyrok sądu I instancji w części dotyczącej stwierdzenia, że beczynność i przewlekłość miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie skarga została oddalona.

<sup>118</sup> Syg. akt II SAB/Op 75/22, II SAB/Op 9/22.

<sup>119</sup> Syg. akt II SAB/Op 49/21 wyrok z 19.08.2021 r.; II SAB/Op 77/22 wyrok z 30.12.2022 r.

<sup>120</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 259; dalej: ustawa ppsa.

<sup>121</sup> Dot. wyroków II SAB/Op. 18/21 z 10.06.2021 (kwota 500 zł) oraz II SAB/Op. 1/22 z 8.03.2022.

<sup>122</sup> Dot. wyroku NSA II SAB/Op 18/21.

<sup>123</sup> Dot. wyroku NSA II SAB/Op 9/22.

<sup>124</sup> Sprawy z kategorii SO.II.6151 (zezwoleń na pobyt czasowy); SO.II.6152 (zezwoleń na pobyt stały); SO.II.6153 (pobyt rezydenta długoterminowego); SO.II.6158 (wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń); SO.II.6159 (przyznanie lub przedłużenie Karty Polaka).

<sup>125</sup> W tym 18 spraw z 2021 r. oraz 17 z 2022 r.

- zezwolenia<sup>126</sup> na podstawie art. 117 ww. ustawy oraz 10 – niezakończonych wydaniem decyzji lub zakończonych wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania do daty prowadzenia badania kontrolnego<sup>127</sup>;
- B. 35 postępowań<sup>128</sup> w sprawach zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, wpisu zaproszenia do ewidencji zaproszeń (art. 51 ww. ustawy), zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 142) i w celu kształcenia się na studiach (art. 144), w tym:
- 16 zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pobytu stałego (osiem wydanych zezwoleń<sup>129</sup>, pięć decyzji o umorzeniu postępowania w całości; trzy odmowy wydania zezwolenia na pobyt stały na podstawie art. 197 ww. ustawy<sup>130</sup>);
  - 10 niezakończonych wydaniem decyzji merytorycznej lub decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie pobytu stałego do dnia prowadzenia badania kontrolnego;
  - pięć postępowań w sprawach zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>131</sup>, w tym trzy zakończone i trzy niezakończone do dnia prowadzenia badania kontrolnego;
  - cztery zakończone decyzją o wpisaniu zaproszenia do ewidencji zaproszeń<sup>132</sup>;
- C. 12 spraw z zakresu ustawy o Karcie Polaka, w tym 10 dotyczących przyznania i dwie dotyczące przedłużenia Karty Polaka (cztery zakończone decyzją pozytywną, cztery odmową przyznania, cztery niezakończone wydaniem decyzji merytorycznej lub decyzji o umorzeniu postępowania do dnia prowadzenia badania kontrolnego).

(akta kontroli str. 1565-1570, 1067-1070, 1424)

Przeprowadzone badanie 70 postępowań z grupy A i B wykazało, że były one wszczynane na podstawie wniosków składanych na obowiązujących formularzach. W uzasadnionych przypadkach wzywano strony do usunięcia braków formalnych lub do przedłożenia dodatkowych dokumentów na podstawie art. 64 § 2 lub art. 50 § 1 Kpa. Każdorazowo w odniesieniu do cudzoziemców, którzy ukończyli 13. rok życia, występowano też do odpowiednich służb<sup>133</sup> 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 postępowaniach o udzielenie zezwolenia na pobyt stały/czasowy dla członków rodzin obywateli RP, każdorazowo analizowano, czy związek małżeński został zawarty lub istnieje w celu obejścia przepisów prawa<sup>134</sup>. Zezwolenia na pobyt czasowy były udzielane zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. na okres nie dłuższy niż 3 lata. Wszystkie wydane decyzje w sprawie określonego rodzaju zezwolenia, zawierały elementy wymagane odpowiednimi przepisami ustawy o cudzoziemcach. Każdorazowo spełniony został również wymóg pouczenia cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym<sup>134</sup> (art. 7 ust. 1 ustawy), poprzez przekazanie dokumentu sporządzonego w takim języku (z pozostawieniem kopii w aktach sprawy).

<sup>126</sup> W tym siedem decyzji odmownych w 2021 r. i jedna decyzja odmowna (100%) w 2022 r.

<sup>127</sup> Okres od 20 lutego do 20 marca 2023 r.

<sup>128</sup> W tym 19 w 2021 r. i 16 w 2022 r.

<sup>129</sup> Wydanych w trybie art. 210 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>130</sup> Stanowiące 100% decyzji odmownych w tej kategorii spraw.

<sup>131</sup> Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (Dział VI ustawy o cudzoziemcach

<sup>132</sup> SO.II.6158.12.2021.AF; SO.II.6158.135.2021; SO.II.6158.02.2022; SO.II.6158.16.2021.AF.

<sup>133</sup> Do komendanta oddziału SG, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa ABW.

<sup>134</sup> Poprzez wyrażenie zgody przez cudzoziemca na zapoznanie się z pouczeniem na piśmie.

Po czynności zarejestrowania sprawy w SI POBYT organ wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Najszybciej czynność ta była realizowana w postępowaniach dotyczących legalizacji pobytu kierowców<sup>135</sup> oraz lekarzy<sup>136</sup>. W pozostałych przypadkach wezwanie następowało w okresie od 14 dni<sup>137</sup> do 248 dni<sup>138</sup>.

(akta kontroli str. 1220-1424, 1567-1570)

Ocena spełniania przez stronę postępowania przesłanek uzyskania danego rodzaju zezwolenia dokonywała była na podstawie obowiązujących przepisów oraz zasad określonych w odpowiedniej procedurze wewnętrznej. W przypadku spraw o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, ze względu na inne okoliczności<sup>139</sup> dodatkowo warunkami weryfikowanymi przez organ były: zapewnienie cudzoziemcowi lub posiadanie przez ubiegającego się o zezwolenie cudzoziemca miejsca zamieszkania na terytorium RP, ubezpieczenia zdrowotnego lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium RP oraz wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania i powrotu.

(akta kontroli str. 1220-1424, 1565-1570)

W czterech postępowaniach ustalono, że cudzoziemiec spełniał wymagania określone w § 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę<sup>140</sup>. W konsekwencji osoby te korzystały z pierwszeństwa rozpatrywania wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 117b ustawy).

(akta kontroli str. 1462-1468, 1565-1570)

W 26 przypadkach<sup>141</sup> osoby, które złożyły wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, były zwolnione z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>142</sup>. Część postępowań dotyczyło osób małoletnich<sup>143</sup>, w tym przedmiotem pięciu było udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, a trzech na pobyt stały.

(akta kontroli str. 1462-1468)

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

W ośmiu z 70 objętych szczegółowym badaniem postępowań z grupy A i B, przyczynę odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę stanowiły przesłanki wynikające z art. 100 ust. 1 pkt 2, pkt 4 oraz pkt 5 ww. ustawy, tj. względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, wpis danych cudzoziemca do wykazu osób, których pobyt jest niepożądany na terytorium RP oraz złożenie przez cudzoziemca wniosku zawierającego fałszywe informacje lub dołączenie dokumentów zawierających takie dane lub informacje.

<sup>135</sup> SO.II.6151.7403.2022 (po dziewięciu dniach).

<sup>136</sup> SO.II.6152.69.2021 (po pięciu dniach).

<sup>137</sup> SO.II.6152.14.2022.

<sup>138</sup> SO.II.6151.2764.2021.

<sup>139</sup> Zgodnie z art. 186 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach (sprawa SO.II. 6151. 8115.2021) – pobyt czasowy w celu połączenia z członkiem rodziny.

<sup>140</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2081.

<sup>141</sup> Np. SO.II.6151.7413.2022.

<sup>142</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.

<sup>143</sup> Np. SO.II.6151.8115.2021. Na etapie doboru próby brak było danych takich jak wiek cudzoziemca.



(akta kontroli str.1220-1241, 1262-1343, 1374-1420, 1567-1570)

Rozpatrywanie wniosków w sprawie przyznania oraz przedłużenia Karty Polaka nie podlegało uregulowaniom wewnętrznym (brak procedury wewnętrznej) i było procedowane wyłącznie w oparciu przepisy ustawy o Karcie Polaka oraz przepisy Kpa. Do dnia badań kontrolnych<sup>144</sup> 41 wniosków o przyznanie Karty Polaka nie zostało zakończonych wydaniem decyzji lub innego rozstrzygnięcia kończącego postępowanie, w tym w 27 z tych spraw<sup>145</sup> dotyczyło wniosków złożonych do 31 grudnia 2022 r. Spośród ww. 41 spraw, do szczegółowych badań wybrano cztery<sup>146</sup>, w wyniku czego stwierdzono, że wnioski wniesiono od 18 sierpnia 2022 r. do 22 listopada 2022 r., wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wystosowano do wnioskodawców odpowiednio od 30 września 2022 r. do 6 grudnia 2022 r. i postępowania nie zostały zakończone<sup>147</sup> z przyczyn niezależnych od organu, tj. z powodu braku ustanowienia pełnomocnika na terytorium RP, trwającego postępowania przygotowawczego w sprawie podrobienia lub przerobienia dokumentu świadectwa urodzenia, niedostarczenia przez wnioskodawcę dokumentów poświadczających narodowość polską rodziców lub dalszych wstępnych.

(akta kontroli str. 1070, 1424)

Od października 2022 r. zapewniona była możliwość prowadzenia korespondencji dotyczącej przyznania lub przedłużenia Karty Polaka poprzez skrzynkę e-mail [karta.polaka@opole.uw.gov.pl](mailto:karta.polaka@opole.uw.gov.pl).

(akta kontroli str. 797-798)

Liczba wniosków wpływających do OUW w sprawie przyznania Karty Polaka sukcesywnie wzrastała. W odręcznie prowadzonym rejestrze spraw od 2 stycznia 2023 r. do 16 lutego 2023 r. (data oględzin) odnotowano wpływ 88 wniosków w sprawie przyznania oraz sześć w sprawie przedłużenia Karty Polaka. Ponowna weryfikacja zbioru danych (13 kwietnia 2023 r., tj. po niespełna 2 miesiącach od oględzin) wykazała, że liczba wpływających wniosków w sprawie przyznania Karty Polaka uległa zwiększeniu do 223, tj. o 135 nowych spraw. Liczba wniosków o przedłużenie Karty Polaka złożonych do 13 kwietnia 2023 r. wzrosła do 10, tj. o cztery nowe sprawy. Terminy stawiennictwa w celu złożenia wniosku w dniu oględzin systemu (16 lutego 2023 r.) wyznaczane były na 14 lipca 2023 r., tj. po upływie pięciu miesięcy od złożenia wniosku).

(akta kontroli str. 797-798, 1699-1706)

Czas od dnia złożenia wniosku do wyznaczonego dnia wizyty w Urzędzie wynosił do 127 dni<sup>148</sup>, natomiast czas trwania postępowania w sprawie przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka wynosił od 74 do 186 dni, w tym:

a/ w przypadku spraw zakończonych decyzją (pozytywną lub odmowną) – od 74 dni<sup>149</sup> do 137 dni<sup>150</sup>;

b/ w przypadku spraw niezakończonych<sup>151</sup> (badaniem objęto cztery postępowania) – od 102 dni<sup>152</sup> do 186 dni<sup>153</sup>.

<sup>144</sup> Stan na 20 lutego 2023 r.

<sup>145</sup> Bez spraw, w których stroną był małoletni.

<sup>146</sup> SO.II.6159.30.2022; SO.II.6159.129.2022; SO.II.6159.122.2022; SO.II.6159.24.2022.

<sup>147</sup> W sprawie SO.II.6159.24.2022. były cztery przedłużenia: 16 listopada 2022 r. (przedłużenie do 31 grudnia 2022 r.), kolejne 29 grudnia 2022 r. (przedłużenie do 31 stycznia 2023), kolejne z 30 stycznia 2023 (do 28 lutego 2023 r.); kolejne z 23 lutego 2023 r. (przedłużenie do 28 marca 2023 r.).

<sup>148</sup> SO.II.6159.34.2022 (przyznanie Karty Polaka małoletniemu).

<sup>149</sup> SO.II.6159.1.17.2022.

<sup>150</sup> Sprawa SO.II.6159.54.2022.

<sup>151</sup> Za datę końcową przyjęto dzień badania.

<sup>152</sup> SO.II.6159.122.2022.

<sup>153</sup> SO.II.6159.24.2022 (sprawa niezakończona na dzień badania).

(akta kontroli str. 714-720, 792-796, 811-870, 1424)

Nadzór nad terminowością i prawidłowością rozstrzygnięcia spraw z zakresu Kart Polaka sprawowało kierownictwo Wydziału SO<sup>154</sup>. Pomimo iż zakres czynności kierownika Oddziału ds. Cudzoziemców obejmował czynności nadzoru nad sprawami z Karty Polaka, kierownik Oddziału nie pełnił takiego nadzoru.

Jak wyjaśniła dyrektor Wydziału w zakresie czynności kierownika Oddziału istnieje wprawdzie zapis o kierowaniu i sprawowaniu nadzoru nad pracą całego Oddziału, jednak ze względu na duże obciążenie postępowaniami w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców i wydawania zezwoleń na pracę, jak również czynnościami organizacyjnymi, nadzór w sprawach dotyczących wydawania i przedłużania Kart Polaka należy od samego początku (od 1 sierpnia 2022 r.) do Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Wydziału SO. Kierownik Oddziału potwierdziła fakt niesprawowania przedmiotowego nadzoru.

(akta kontroli str. 84-85, 1206-1210)

W związku z beczynnością organu, tj. niezalatwieniem sprawy w terminie lub przewlekłym prowadzeniem postępowania, strony kierowały do organu wyższego stopnia (Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców) ponaglenia przewidziane w art. 37 Kpa. W okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. oraz w 2023 r.<sup>155</sup> wpłynęło łącznie 168 ponagleń. W ośmiu przypadkach organ wyższego stopnia uznał ponaglenie za zasadne (cztery w 2021 r. i jedno w 2022 r.). W postanowieniach Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców stosownie do dyspozycji art. 37 § 6 pkt 2 lit. b Kpa, wymagane było wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezalatwienia sprawy w terminie.

Dyrektor Wydziału SO wyjaśniła: *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).*

(akta kontroli str. 1441-1456, 1578-1590, 1591-1596)

W związku z pandemią zawieszenie biegu terminów prawa administracyjnego w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców trwało od 14 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. Wojewoda był zobowiązany do zapewnienia ciągłości działania jednostki w związku z ogłoszeniem pandemii. Z uwagi na przyczynę, jaką była pandemia, Dyrektor Wydziału SO dokonała analizy ryzyka pod kątem zapewnienia ciągłości pracy Wydziału, oprócz tego przeprowadzała kwartalną ocenę kontroli zarządczej, która została opisana we wcześniejszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 313-326)

Przeprowadzone na próbie 70 wniosków o legalizację pobytu oraz 12 wniosków<sup>156</sup>, o przyznanie Karty Polaka (w 10 sprawach z zakresu przyznania Karty Polaka i jednej z zakresu przedłużenia Karty Polaka), badanie prawidłowości i terminowości realizacji zadań wykazało przypadki naruszenia przepisów Kpa, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1424, 1567-1570)

<sup>154</sup> Dyrektor i Zastępca Dyrektora Wydziału SO.

<sup>155</sup> Według stanu na dzień kontroli (26 kwietnia 2023 r.) za 2023 r. w SI POBYT zarejestrowano 22 ponaglenia.

<sup>156</sup> Badaniem objęto cztery sprawy zakończone wydaniem decyzji odmawiającej przyznania Karty Polaka, przy czym podstawę wydania w tych sprawach negatywnego rozstrzygnięcia stanowiły okoliczności wskazujące na niespełnienie przesłanek, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o Karcie Polaka, tj.: wymogu posiadania polskiego pochodzenia oraz znajomości języka polskiego i polskich tradycji.

## **W zakresie obsługi paszportowej**

2.4.1. W OUW nie udostępniano broszur informacyjnych, dotyczących załatwiania spraw paszportowych. Informacje i pouczenia w tym zakresie, jednak bez wypełnionych wzorów dokumentów, umieszczone zostały zarówno na stronie internetowej Urzędu, jak i w Oddziale. Ww. informacje były na bieżąco aktualizowane.

(akta kontroli str. 602-611, 1342-1365)

2.4.2. Wypełnienie wniosku o wydanie paszportu, jak również odbiór spersonalizowanego dokumentu paszportowego, było możliwe jedynie w obecności pracownika Urzędu. Również system paszportowy nie zawierał funkcjonalności umożliwiającej przesyłanie korespondencji, wniosku lub załączników do wniosku pomiędzy wnioskodawcą a organem.

(akta kontroli str. 1342-1365)

2.4.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonowała infolinia czynna w godzinach jego pracy. Jednocześnie MSWiA wprowadziło usługę umożliwiającą sprawdzenie na stronie [www.gov.pl](http://www.gov.pl) statusu prowadzonej sprawy paszportowej<sup>157</sup>. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, wprowadzenie tej usługi nie miało istotnego wpływu na sposób organizacji pracy w Oddziale, jednak ograniczyło liczbę zapytań telefonicznych.

(akta kontroli str. 970-974)

2.4.4. W okresie zwiększonego napływu wniosków paszportowych (od czerwca do sierpnia 2021 r. oraz od 5 marca 2022 r.) możliwe było załatwianie spraw paszportowych również w soboty.

(akta kontroli str. 1342-1365)

2.4.5. W obrębie Oddziału Paszportów (również w sali obsługi) nie utworzono stanowiska na potrzeby weryfikacji dokumentów przed ich złożeniem. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, informacje dotyczące dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy można było uzyskać telefonicznie, na stronie internetowej OUW oraz w Oddziale Paszportów (w gablotach umieszczonych przed wejściem do Oddziału). Ponadto osoba<sup>158</sup> wpuszczająca pojedynczo klientów do Oddziału, udzielała najbardziej podstawowych informacji.

(akta kontroli str. 1342-1365)

2.4.6. Od 1 stycznia 2021 r. do 22 czerwca 2022 r. system rezerwacji wizyt nie funkcjonował. W okresie tym termin wizyty w Oddziale ustalany był przez pracownika Oddziału po uprzednim zgłoszeniu telefonicznym lub mailowym. Kontrolowana jednostka nie dysponowała informacjami o liczbie klientów, którzy w danym dniu załatwiali sprawy paszportowe, a listy umówionych klientów zostały zniszczone w grudniu 2022 r.

Działalność systemu rezerwacji wizyt oraz biletomatu wraz z systemem przywoławczym została wznowiona 23 czerwca 2022 r. W systemie tym interwały czasowe uwzględniały średni czas obsługi klienta<sup>159</sup>. W Urzędzie nie prowadzono statystyk liczby klientów, którzy pobrali numerek z biletomatu, lecz z powodu nieumówienia wizyty nie załatwiły swojej sprawy. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, wizyty rezerwowane internetowo nie wyczerpują nigdy 100% czasu pracy Oddziału, ale *wpłatają się przez system kolejkowy do bieżącej obsługi wszystkich klientów zgodnie z rezerwowaną godziną wizyty.*

(akta kontroli str. 1070-1075, 1342-1365)

<sup>157</sup> Wprowadzona wraz z wejściem w życie ustawy o dokumentach paszportowych.

<sup>158</sup> Zatrudniona przez Biuro Obsługi Urzędu OUW na stanowisku portiera.

<sup>159</sup> Jak wykazały oględziny czas ten mieścił się od 10 do 20 minut.

2.4.7. W celu weryfikacji sposobu działania usług online, w trakcie kontroli trzykrotnie<sup>160</sup> podejmowana była próba umówienia przez kontrolera wizyty za pośrednictwem Internetowego Systemu Rezerwacji Wizyt. Powyższe pozwoliło na rezerwację wizyty w celu odbioru paszportu w okresie 30 kolejnych dni<sup>161</sup>. W przypadku próby dokonania rezerwacji wizyty w Oddziale w celu złożenia wniosku o paszport (po wyborze operacji pn. „Wniosek o wydanie paszportu”), system generował komunikat o braku dostępnych terminów. Jak jednak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, w sytuacji pilnej potrzeby uzyskania paszportu, spowodowanej np. zdarzeniem losowym, istniała możliwość obsługi „priorytetowej”.

(akta kontroli str. 1345-1367, 1073-1075)

2.4.8. Umówienie wizyty w Urzędzie poprzez system internetowej rezerwacji wizyt (od 23 czerwca 2022 r.) zapewniało możliwość załatwienia sprawy bez konieczności oczekiwania. Załatwienie sprawy było również możliwe bez uprzedniej rezerwacji wizyty (co potwierdziły oględziny), jednak wiązało się z oczekiwaniem w kolejce<sup>162</sup>. W celu zarządzania kolejką, przy wejściu do Oddziału umieszczono biletomat. Kierownik Oddziału Paszportów za pomocą systemu QMS (poprzez funkcjonalność Raporty/Bieżąca sytuacja w placówce<sup>163</sup>) monitorowała obsadę poszczególnych stanowisk i dokonywała bieżących zmian oraz przesunięć pomiędzy poszczególnymi stanowiskami - tak aby zminimalizować ryzyko tworzenia się kolejek osób oczekujących.

(akta kontroli str. 956, 1025-1032)

2.4.9. W kwietniu 2022 r. nastąpiło zwiększenie liczby przyjmowanych wniosków o wydanie paszportu. Dzienna liczba przyjętych wniosków wynosiła wówczas 206, a wydanych dokumentów – 146 (przy obsadzie ośmiu pracowników). Średni czas obsługi klientów składających wnioski wynosił do 15 minut, a klientów odbierających paszporty – do 10 minut. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, w przypadku konieczności uzupełnienia wniosku paszportowego klienci byli umawiani na dodatkową wizytę i obsługiwani poza kolejnością.

(akta kontroli str. 956, 1025-1032, 1075)

2.5. W 2021 r. do Oddziału Paszportów wpłynęło 20 231 wniosków o wydanie paszportu oraz paszportu tymczasowego (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 40,1%). 20 159 wniosków (99,6%) dotyczyło wydania paszportu (wzrost o 39,8%), a 71 (0,4%) – wydania paszportu tymczasowego (wzrost o 255%). W 2022 r. wpłynęło 39 637 ww. wniosków (wzrost o 95,9%), z tego 39 584 (99,9%) dotyczących wydania paszportu (wzrost o 96,4%) oraz 53 (0,1%) – wydania paszportu tymczasowego (wzrost o 255%)<sup>164</sup>.

W I kwartale 2023 r. wpłynęły natomiast 10 384 wnioski o wydanie paszportu oraz paszportu tymczasowego.

(akta kontroli str. 681-682, 1244-1245, 1510)

<sup>160</sup> W styczniu, lutym i marcu 2023 r.

<sup>161</sup> W trakcie oględzin 22 lutego 2023 r. system zapewniał wybór terminu we wszystkich czterech dniach roboczych pozostałych do końca lutego 2023 r., jak również we wszystkie dni robocze marca.

<sup>162</sup> W trakcie oględzin jeden z klientów bez uprzedniej rezerwacji internetowej, poinformował, że oczekiwał jedną godzinę i 15 minut od wejścia do budynku do momentu pobrania biletu i kolejne 15 minut na przywołanie do określonego stanowiska.

<sup>163</sup> Obejmującą nazwę użytkownika, status (aktywny, nieaktywny), obsługiwany numer biletu, czas ostatniego wezwania, liczbę obsłużonych biletów, średni czas obsługi.

<sup>164</sup> W 2018 r. wpłynęło 30 560 wniosków, z tego 30 500 (99,8%) wniosków dla wydania paszportu i 60 (0,2%) wniosków dla wydania paszportu tymczasowego; w 2019 r. wpłynęło 36 850 wniosków (wzrost o 20,6%), z tego 36 720 (99,6%) wniosków dla wydania paszportu (wzrost o 20,4%) i 130 (0,4%) wniosków dla wydania paszportu tymczasowego (wzrost o 116,7%); w 2020 r. wpłynęło 14 400 wniosków (spadek o 60,8%), z tego 14 420 wniosków dla wydania paszportu (spadek o 60,7%) i 20 (0,1%) wniosków dla wydania paszportu tymczasowego (spadek o 74,6%).

Liczba paszportów i paszportów tymczasowych wydanych przez Oddział Paszportów wynosiła odpowiednio: w 2021 r. – 19 703 (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 35,1%)<sup>165</sup>, w 2022 r. – 38 139 (wzrost o 93,6%)<sup>166</sup>, w I kwartale 2023 r. 9 202<sup>167</sup>.

(akta kontroli str. 681-682, 1244-1245, 1510)

Wojewoda, w okresie objętym kontrolą, na podstawie przepisów art. 17 ust. 1 ustawy o dokumentach paszportowych, wydał trzy decyzje o odmowie wydania paszportu (dwie w 2021 r.<sup>168</sup> i jedną w 2022 r.<sup>169</sup>). Od decyzji tych strony nie złożyły odwołań.

(akta kontroli str. 681-682, 1436-1437)

2.6. Szczegółowe badanie prawidłowości i terminowości rozpatrywania wniosków o wydanie paszportu i paszportu tymczasowego, przeprowadzone na próbie 23 spraw dobranych w sposób celowy<sup>170</sup>, wykazało m.in., że:

1/ w 2021 r. jeden wniosek<sup>171</sup> o wydanie paszportu został rozpatrzony po upływie 32 dni, tj. w okresie przekraczającym miesiąc, gdyż w wyniku jego weryfikacji ustalono, że w systemie paszportowym odnotowane są zastrzeżenia (ograniczenia) dla wydania dokumentu paszportowego;

2/ wydłużony czas wydania paszportu dla pozostałych czterech wniosków<sup>172</sup> z 2021 r. spowodowany był:

a/ błędnym odwzorowaniem danych biometrycznych, co wymagało ponownego ich pobrania, personalizacji i wydania nowego dokumentu (odebrany po 40 dniach od złożenia wniosku),

b/ brakiem zgody drugiego rodzica na wydanie paszportu osobie małoletniej (37),

c/ brakiem wniesienia opłaty za wydanie paszportu (29),

d/ nieprzedłożeniem oryginału zaświadczenia sądowego o ustanowieniu opiekuna prawnego dla osoby małoletniej (35);

3/ w 2022 r. dla wszystkich pięciu wniosków<sup>173</sup> objętych badaniem kontrolnym NIK wydanie paszportu miało miejsce po upływie miesiąca, tj. w okresie od 48 do 93 dni;

4/ dla dwóch<sup>174</sup> badanych spraw powodem wydłużenia czasu wydania paszportu było odpowiednio stwierdzenie błędów w jego treści (błędny zapis nazwy miejscowości urodzenia – prawidłowy paszport został wydany po upływie 51 dni od złożenia wniosku oraz błędna personalizacja – prawidłowy paszport wydany po 55 dniach od złożenia wniosku);

5/ dla trzech<sup>175</sup> badanych spraw powodem wydłużenia czasu wydania paszportu było odnotowanie w PS2O zastrzeżeń (ograniczeń) dla wydania dokumentu paszportowego.

<sup>165</sup> W tym 19 633 (99,6%) paszporty (wzrost o 34,9%) oraz 70 (0,4%) paszportów tymczasowych (wzrost o 133,3%).

<sup>166</sup> W tym 38 087 (99,9%) paszportów (wzrost o 94%) i 52 (0,1%) paszporty tymczasowe (spadek o 25,7%).

<sup>167</sup> W tym 9 185 paszportów (99,8%) i 17 paszportów tymczasowych (0,2%).

<sup>168</sup> Jedna decyzja na podstawie wniosku uprawnionego organu; jedna decyzja w związku z wpisaniem w PS2O zastrzeżeń dla jego wydania.

<sup>169</sup> Wpisanie w PS2O zastrzeżeń dla jego wydania.

<sup>170</sup> Wybrano sprawy, dla których czas od złożenia wniosku do rozstrzygnięcia przez Wojewodę Opolskiego był najdłuższy, w tym 10 wniosków w zakresie wydania paszportu (pięć spośród 19 912 wniosków z 2021 r.; pięć spośród 37 996 wniosków w 2022 r.), 10 wniosków w zakresie wydania paszportu tymczasowego (pięć spośród 71 wniosków w 2021 r.; pięć spośród 51 wniosków w 2022 r.) oraz wszystkie trzy wnioski, dla których Wojewoda Opolski wydał decyzję o odmowie wydania paszportu (dwie z 2021 r., jedna z 2022 r.).

<sup>171</sup> Nr 1600000010129334 z 20.09.2021 r.

<sup>172</sup> Nr 600000010126326, nr 600000010128769, nr 600000010131486, nr 600000010135238.

<sup>173</sup> Nr 600000010148007, nr 600000010151161, nr 600000010163769, nr 600000010165972, nr 600000010169015.

<sup>174</sup> Nr 600000010148007, nr 600000010151161.

<sup>175</sup> Wnioski nr 1600000010129334, 1600000010129334, 63769 oraz sprawa nr SO.III.626.4.2021.

Wojewoda rozpoznawał sprawy zgodnie z wymogami Kpa, w szczególności w zakresie: a/ wnikliwości postępowania (art. 12 § 1), b/ szybkości postępowania i załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 12 § 1 Kpa oraz art. 35 § 1 Kpa), c/ załatwienia sprawy w wymaganych terminach (art. 35 § 3 Kpa), d/ zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 § 1 Kpa). Po ustaniu ograniczeń Wojewoda podejmował niezwłocznie decyzje o wydaniu paszportu (w dwóch przypadkach w dniu podjęcia wiadomości o uchyleniu środków zapobiegawczych przez właściwy organ, tj. po upływie 60 i 93 dni od dnia złożenia wniosku - paszporty wydane po upływie 109 i 104 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie paszportu), w jednym przypadku po upływie jednego dnia od otrzymania takiej informacji, tj. po upływie 92 dnia od dnia złożenia wniosku (paszport wydany po upływie 114 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie paszportu); 6/ wszystkie 10 wniosków<sup>176</sup> o wydanie paszportu tymczasowego zostało rozpatrzonych pozytywnie w dniu ich złożenia (wnioskodawcy spełniali przesłanki do ich otrzymania) i w tym samym dniu paszporty te zostały odebrane przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 1427-1437)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 25<sup>177</sup> sprawach z 70 badanych w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemca (w tym w 19 sprawach dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy, w czterech dotyczących zezwolenia na pobyt stały oraz dwóch dotyczących zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE), w których postępowania zostały wszczęte<sup>178</sup> przed dniem wejścia w życie art. 112a ust. 1 lub art. 210 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, decyzje wydane zostały po upływie ustawowego terminu załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa lub terminu wskazanego przez organ na podstawie art. 36 § 1 tej ustawy. Najdłużej trwającymi postępowaniami były sprawy dotyczące zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w których wnioski wpłynęły do Urzędu w 2020 r.<sup>179</sup> W jednym przypadku<sup>180</sup> postępowanie trwało łącznie 822 dni (zakończone decyzją z 3 marca 2023 r.); w drugim - 743 dni (zakończone decyzją z 5 stycznia 2023 r.). Przekroczenie terminu załatwienia sprawy wyniosło: w przypadku postępowań w sprawach o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę – od 293<sup>181</sup> do 760<sup>182</sup> dni, a w przypadku postępowań o wydanie zezwolenia na pobyt stały - od 129<sup>183</sup> do 710 dni<sup>184</sup>.

(akta kontroli str. 1220-1238, 1265-1302, 1308-1331, 1377-1392, 1400-1418, 1567-1570)

Zgodnie z przepisem art. 35 § 3 Kpa, załatwienie sprawy wymagającej

<sup>176</sup> Wnioski 1600000010121433, 1600000010124540, 1600000010126488, 1600000010127983, 1600000010135604, 1600000010137244, 1600000010162591, 1600000010167230, 1600000010170659, 1600000010173511.

<sup>177</sup> SO.II.6151.6726.2020; SO.II.6151.5643.2020; SO.II.6151.7107.2020; SO.II.6151.4336.2020; SO.II.6151.6658.2020; SO.II.6151.7163.2021; SO.II.6151.1564.2021; SO.II.6151.2764.2021; SO.II.6151.3302.2021; SO.II.6151.508.2021; SO.II.6151.4343.2021; SO.II.6151.690.2021; SO.II.6151.7140.2021; SO.II.6151.2384.2021; SO.II.6151.3268.2021; SO.II.6151.638.2021; SO.II.6151.352.2021; SO.II.6151.2274.2021; SO.II.6151.783.2021; SO.II.6152.183.2021; SO.II.6152.168.2021; SO.II.6152.189.2021; SO.II.6152.262.2021; SO.II.6153.139.2021; SO.II.6153.142.2022.

<sup>178</sup> Wnioski zostały złożone do OUW, jednak nie wezwano cudzoziemców do stawiennictwa.

<sup>179</sup> SO.II.6151.7163.2021 i SO.II.6151.6658.2020.

<sup>180</sup> SO.II.6151.6658.2020.

<sup>181</sup> SO.II.6151.1564.2021.KA.

<sup>182</sup> SO.II.6151.6658.2020.

<sup>183</sup> SO.II.6152.216.2021.

<sup>184</sup> SO.II.6152.24.2021.AN.

postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw<sup>185</sup>, do przepisów ww. ustawy wprowadzono art. 112a, zawierający regulację szczególną względem przepisów Kpa ustalającą 60-dniowy termin załatwienia sprawy o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy. Upřednio, tj. przed wejściem w życie ww. przepisu, w ustawie o cudzoziemcach nie określono terminów wydania decyzji, stąd w sprawach tych zastosowanie znajdowały przepisy Kpa dotyczące terminów załatwienia spraw w postępowaniu administracyjnym.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, *zgodnie z treścią art. 13 ustawy zmieniającej w postępowaniach w sprawach wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie przepisów zmieniających, wojewoda był zobowiązany i prawidłowo stosował nowe terminy załatwienia spraw (art. 112a i art. 210 ustawy o cudzoziemcach)*. Dodatkowo Dyrektor Wydziału SO podkreśliła, że do terminów załatwienia spraw do wniosków złożonych do 28 stycznia 2022 r. nie wliczono terminów na uzupełnienie braków formalnych. Dyrektor Wydziału SO wyjaśniła również, że wnioski realizowane są według kolejności ich wpływu (...) *na każdego pracownika przypada duża liczba spraw i są one realizowane systematycznie*. Dyrektor Wydziału SO przytoczyła dzienną liczbę wniosków w sprawie legalizacji pobytu (od 45 do 60) oraz pozostałej korespondencji (20 tys. pism w 2022 r.) wpływających do Wydziału SO.

(akta kontroli str. 1462-1469, 1571-1575)

Zdaniem NIK, taki sposób interpretacji art. 13 ust. 2 i 3 ustawy nie zasługuje na aprobatę, gdyż Wojewoda zastosował przepis do postępowań, co do których ustawowy termin załatwienia sprawy upłynął jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach. Skutek w postaci bezczynności wobec niezalatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa już nastąpił i nie mógł być zniesiony przez fakt wejścia w życie nowych przepisów, które – zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz – nie mogły wywrzeć skutku retroaktywnego. Biorąc pod uwagę, że w objętych szczegółowym badaniem postępowaniach dwumiesięczny termin rozpatrzenia wniosku upłynął przed 29 stycznia 2022 r., przepis art. 112a tej ustawy nie znajdował zastosowania.

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. Brak aktywności organu administracji po wpłynięciu wniosku, należy oceniać w kontekście jego bezczynności.

(akta kontroli str. 602-611, 1567-1570)

2. W trakcie dwóch miesięcy (tj. w sierpniu i we wrześniu 2022 r.) od nałożenia na Wojewodę obowiązku prowadzenia postępowań w sprawie przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka, Wojewoda nie podejmował żadnych czynności, w tym zakresie<sup>186</sup>, czym naruszył zasadę zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1 Kpa) oraz zasadę szybkości postępowania (art. 12 Kpa).

(akta kontroli str. 767-786, 1068-1069, 1424)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, zaniechanie wystosowania pism wynikało z bardzo dużego obciążenia Wydziału realizowanymi zadaniami; jak podkreśliła Dyrektor Wydziału, *w rezerwie celowej budżetu państwa nie przeznaczono specjalnych środków, dlatego wojewoda został zobowiązany do zapewnienia*

<sup>185</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 91. Zmiana weszła w życie z dniem 29 stycznia 2022 r.

<sup>186</sup> Z wyjątkiem przyjmowania wniosków i ich rejestrowania do spisu spraw.

obsady kadrowej w ramach budżetu Urzędu. Dyrektor Wydziału SO uznała, że czas dwóch miesięcy zostanie wykorzystany na przygotowanie się do właściwej realizacji tego zadania, dlatego wystąpiła do Dyrektora Generalnego OUW o przyznanie jednego etatu<sup>187</sup> na realizację zadań dotyczących Karty Polaka; taki etat został przyznany od 1 października 2022 r., później na odbycie szkoleń przez jednego pracownika, na utworzenie i wyposażenie dwóch stanowisk pracy w sprzęt biurowy i komputerowy.

Dyrektor Wydziału SO wyjaśniła również: (...) pomimo iż wnioski wpływały do OUW od 1 sierpnia 2022 r., to przyznanie etatu (łącznie dwóch pracowników Oddziału), wyposażenie stanowisk pracy oraz nadanie uprawnień do Centralnego rejestru Przyznaczonych i Unieważnionych Kart Polaka nastąpiło na przełomie września i października 2022 r., a ponadto, że: (...) wszczęcie postępowania następowało w dniu wizyty wnioskodawcy w siedzibie Urzędu w celu uzupełnienia braków formalnych i termin do załatwienia sprawy był określany do 2 miesięcy we wszystkich prowadzonych postępowaniach. Wnioskodawcy byli wzywani do uzupełnienia braków formalnych wniosków według kolejności wpływu wniosków i możliwości kadrowych.

(akta kontroli str. 714-720, 1071-1075, 1087-1098)

NIK zwraca uwagę, że pomimo trudności organizacyjnych, wynikających ze skali wpływających wniosków o wydanie zezwoleń na pobyt i pracę, terminowość realizacji zadań związanych z wnioskami o przyznanie Karty Polaka stanowi prawny obowiązek organu. W doktrynie i orzecznictwie prawa administracyjnego<sup>188</sup> wskazuje się, że z realizacji tego obowiązku nie zwalnia zarówno duża liczba spraw, jak również brak etatów i środków finansowych.

3. Spośród 82 prowadzonych przez Wojewodę postępowań<sup>189</sup>, w 41 z nich organ ustalał datę wszczęcia postępowania administracyjnego niezgodnie z art. 61 § 3 Kpa. Stosownie do ww. przepisu datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Badania kontrolne aktów spraw wykazały natomiast, że organ podejmując czynności w sprawie (często po upływie kilku miesięcy od wpływu wniosku do OUW) uznawał te czynności za wszczęcie postępowania, od którego wyznaczał (ustalał) dalsze terminy w prowadzonych postępowaniach. Powyższe dotyczyło 19 objętych badaniem spraw<sup>190</sup> w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy, siedmiu spraw w zakresie zezwoleń na pobyt stały<sup>191</sup>, czterech spraw w zakresie zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE (wszczętych wnioskiem cudzoziemca, który wpłynął do Urzędu przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw<sup>192</sup>), a także 11 spraw w zakresie przyznania Karty Polaka.

(akta kontroli str. 1424, 1566-1570)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, do wejścia w życie przepisów art. 112a i art. 210 ustawy o cudzoziemcach, wszczęcie postępowania nie następowało z dniem złożenia wniosku z uwagi na fakt, że wnioski zawierały braki formalne, które nieuzupełnione skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Dyrektor

<sup>187</sup> Drugi etat pochodził z Oddziału ds. Cudzoziemców.

<sup>188</sup> Np. II SAB/Wr 1477/21 wyrok WSA we Wrocławiu z 26 maja 2022 r.

<sup>189</sup> Próba badawcza 82 spraw.

<sup>190</sup> Sprawy: SO.II.6151.7107.2020; SO.II.6151.6726.2020; SO.II.6151.4336.2020; SO.II.6151.5643.2020; SO.II.6151.7163.2021; SO.II.6151.1564.2021; SO.II.6151.2274.2021; SO.II.6151.690.2021; SO.II.6151.2764.2021; SO.II.6151.783.2021; SO.II.6151.3302.2021; SO.II.6151.508.2021; SO.II.6151.2384.2021; SO.II.6151.4343.2021; SO.II.6151.352.2021; SO.II.6151.3268.2021; SO.II.6151.638.2021; SO.II.6151.3268.2021; SO.II.6151.638.2021.

<sup>191</sup> Sprawy: SO.II.6152.24.2021, SO.II.6152.234.2020, SO.II.6152.14.2021, SO.II.6152.168.2021, SO.II.6152.262.2021, SO.II.6152.24.2021, SO.II.6152.189.2021.

<sup>192</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 91.



Wydziału SO odnosząc się do ustalenia daty wszczęcia postępowania wyjaśniła: *w całym okresie objętym kontrolą organ przyjmował, że dniem wszczęcia postępowania jest dzień stawiennictwa cudzoziemca i pobranie od niego odcisków linii papilarnych w celu wydania karty pobytu, a usunięcie tego braku formalnego nie było możliwe bez obecności cudzoziemca.*

(akta kontroli str. 1204-1209, 1462-1468)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 61 § 1 Kpa, postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Stosownie do art. 61 § 3 Kpa, datą wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. W przypadku, gdy wniosek strony nie spełnia wymogów formalnych, organ administracji publicznej, działając na podstawie art. 64 Kpa, zobowiązany jest wezwać stronę do ich uzupełnienia.

4. W 42 objętych badaniem postępowaniach, dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego stwierdzono, że w SI POBYT wnioski w tych sprawach zostały zarejestrowane po upływie od 15 do 375 dni od daty ich złożenia, co było działaniem nierzetelnym<sup>193</sup>.

(akta kontroli str. 1567-1570)

Wprowadzenie danych z wniosku do SI POBYT jest etapem weryfikacji formalnej, o czym świadczył zapis w procedurze dotyczącej prowadzenia spraw w zakresie legalizacji pobytu (pkt II.31). Wprowadzenie danych cudzoziemca do SI POBYT umożliwia sprawdzenie, czy jego dane figurują w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.

(akta kontroli str. 458-468, 1567-1570)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału SO, różnice w datach wprowadzenia do SI POBYT wniosków złożonych w sprawach legalizacji pobytu, wynikają z różnego składu zespołu pracowników oraz ewentualnych błędów systemowych. Dyrektor Wydziału SO podkreśliła, że *możliwości wprowadzania wniosków do systemu były i są nadal uzależnione od stanu osobowego i absencji pracowników, jak również ilości wpływających wniosków.*

(akta kontroli str. 1691-1695)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W ocenie NIK rejestrowanie z opóźnieniem danych mogło powodować konsekwencje dla cudzoziemców, jak i dla porządku publicznego, ponieważ z danych zawartych w tym systemie informatycznym korzystają oprócz wojewodów i Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, również służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne w Polsce (Służba Graniczna, Policja i ABW). Dlatego też czynności te powinny być dokonywane rzetelnie i bez zbędnej zwłoki.

Dopuszczenie przez kierownictwo Wydziału SO do wprowadzania danych z wniosku cudzoziemca do systemu POBYT ze znacznym opóźnieniem, zdaniem NIK, świadczy o niewystarczającym nadzorze w tym zakresie, za co odpowiadał Kierownik Oddziału ds. Cudzoziemców, jednocześnie koordynator ds. SI POBYT.

(akta kontroli str. 84-85)

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Wydziału SO, kierownik Oddziału *każdorazowo weryfikowała terminowość postępowań; powyższe miało miejsce przy podpisywaniu pism dotyczących wydłużeń postępowań (w większości przypadków do końca 2021 r.), pism do organów opiniujących, sądów i prokuratur, wezwań do uzupełnienia braków formalnych oraz przy wydawaniu decyzji i postanowień.* Ponadto nadzór miał miejsce podczas sporządzania corocznych analiz z przyjętych

<sup>193</sup> Za próg rzetelności przyjęto dwa tygodnie od daty wpływu wniosku.

wniosków i wydanych rozstrzygnięć oraz w trakcie przekazywania i dekretacji korespondencji wpływającej w sprawach legalizacji.

(akta kontroli str. 1206-1210)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Przy prowadzeniu postępowań rzetelnie weryfikowano zgromadzony materiał dowodowy potwierdzający wypełnianie przez wnioskodawców ustawowych przesłanek związanych z uzyskaniem zezwolenia na poszczególne rodzaje pobytów, jak również z przyznaniem Karty Polaka. Cudzoziemcy byli informowani w języku dla nich zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach. W odniesieniu do spraw cudzoziemców, z uwagi na niewystarczającą liczbę pracowników Oddziału, terminy do uzupełniania braków formalnych wniosku – takich jak osobiste stawiennictwo i złożenie odcisków linii papilarnych wyznaczane były (w zależności od liczby wpływających wniosków) na 4-8 miesięcy od dnia wpływu wniosku do Urzędu. W poddanej badaniom próbie 82 postępowań, w 41 (50%) sprawach organ błędnie przyjmował datę wszczęcia postępowania, co skutkowało naruszeniem ustawowych terminów załatwienia sprawy i wpływało na przewlekłość prowadzonych postępowań.

Osobom zainteresowanym zapewniony został dostęp do informacji dotyczących sposobu załatwiania spraw paszportowych, zarówno w Oddziale Paszportów, jak też za pośrednictwem infolinii oraz stron internetowych Urzędu.

## IV. Wnioski

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

#### Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do terminowej realizacji zadań w zakresie rozpatrywania wniosków cudzoziemców o wydanie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz w sprawie przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka, poprzez:
  - a) wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością wykonywanych zadań przez pracowników Oddziału ds. Cudzoziemców;
  - b) wdrożenie działań organizacyjnych i szkoleniowych, zapewniających prowadzenie w ww. Oddziale postępowań administracyjnych z poszanowaniem zasad wynikających z Kpa.
2. Dochowywanie obowiązku niezwłocznego rejestrowania w systemie informatycznym „POBYT v.4” danych o złożonych wnioskach, z których korzystają także służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne.

## 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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 16 czerwca 2023 r.


Kontroler  
Celina Augustyn  
Gł. specjalista k.p.

/ - /

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor

/ - /

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:  
Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury w Opolu

  
.....DIREKTOR.....  
Delegatura NIK w Opolu  
Dyrektor  
Iwona Zyman

