

Pan
Paweł Hreniak
Wojewoda Dolnośląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Wojewodo,

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu¹ na temat: „Prowadzenie postępowań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem stanu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ustawy o cudzoziemcach i ustawy o wyjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin”.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 20 sierpnia 2018 r. do 5 września 2018 r., na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolerów – Robert Bartosiak, główny specjalista, w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie Nr 81/2018 z dnia 10 sierpnia 2018 r.,
- członek zespołu kontrolerów – Iwona Zielińska, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie Nr 82/2018 z dnia 10 sierpnia 2018 r.

Zakres kontroli obejmował:

1. Prawidłowość i terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Wybrane zagadnienia w obszarze polityki kadrowej w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

¹ Zwanym dalej: DUW lub Urzędem.
² Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Dane dotyczące lat 2015 - 2016 przedstawione w dokumencie mają charakter porównawczy.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości i terminowości prowadzonych postępowań oraz przyjętego sposobu organizacji pracy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, w tym, czy zapewniono odpowiedni stan zatrudnienia.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli, takich jak: legalność, rzetelność, celowość oraz gospodarność.

W okresie objętym kontrolą funkcję:

- Wojewody Dolnośląskiego pełni Paweł Hreniak;
- Dyrektora Generalnego Urzędu od 1 lutego 2016 r. pełni Mirosław Ziarka;
- Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców od 5 września 2017 r. pełni Anna Szewczyk;
- Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców od 25 lutego 2016 r. do 1 września 2017 r. pełniła
- Zastępcy Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców I od 25 lutego 2016 r. pełni Katarzyna Stępień-Idzikowska;
- Zastępcy Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców II od 15 maja 2017 r. do 3 września 2017 r. pełniła

I. OCENA

Postępowania prowadzone na podstawie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu realizowano w sposób rzetelny, prawidłowy i terminowy.

W przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach stwierdzono, że w sposób rzetelny dokonywano oceny spełniania przesłanek uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego UE. W sposób prawidłowy realizowano obowiązki wynikające z przepisów ww. ustawy.

W zakresie przestrzegania procedury administracyjnej w prowadzonych postępowaniach legalizacyjnych za nieprawidłowe uznano działania Urzędu związane z późnym podejmowaniem pierwszych czynności w sprawie, nie realizowaniem obowiązku każdorazowego informowania strony o niezatawieniu sprawy w terminie, długimi okresami bezczynności, a także nieterminowością w wydawaniu decyzji. Powyższe wynikało z dużego obciążenia pracą Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (pracownicy w okresie objętym kontrolą prowadzili od 615 do 3952 spraw, co średnio dawało ponad 1000 spraw na pracownika), związanego ze znacznym wzrostem wpływających wniosków cudzoziemców o legalizację pobytu, a także wysoką fluktuacją kadr. Należy jednak wskazać, że obciążenie pracowników w związku ze wzrostem liczby składanych wniosków oraz inne problemy organizacyjne nie zwalniają organu od ustawowego obowiązku sprawnego i terminowego działania.

Działania w zakresie wybranych zagadnień w obszarze polityki kadrowej Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, w tym wynagrodzenia pracowników uznano za niewystarczające, a przyjęte rozwiązania organizacyjne nie były na tyle skuteczne aby zagwarantować terminowość

prowadzonych postępowań. W 2017 r. w porównaniu do 2016 r. znacznie wzrosła liczba odejść z pracy w Oddziałach Legalizacji Pobytu i Pracy. W 2017 r. liczba ta wyniosła 15 (na 42 etaty, tj. ponad 37%), przy 4 odejściach z pracy w 2016 r. (na 36 etatów, tj. ponad 13%). Jako najczęstszy powód odejść z pracy wskazywano zbyt niskie wynagrodzenie.

Proces organizacji szkoleń był realizowany prawidłowo, niemniej jednak stwierdzono spadek liczby szkoleń o ok. 18%.

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim w 2018 r. wprowadzono zmiany mające na celu poprawę terminowości prowadzonych postępowań, tj. m.in. podjęto działania zmierzające do szybszego podejmowania pierwszych czynności w sprawie, a także wprowadzono tzw. „szybką ścieżkę”, która polegała na weryfikacji wniosku w momencie złożenia go w Oddziale Paszportowym i Obsługi Klienta. Biorąc pod uwagę okres objęty kontrolą, a także krótki okres czasu, który upłynął od wprowadzonych zmian, w obecnej chwili nie ma możliwości oceny ich skuteczności. Ponadto, w Urzędzie - w ramach projektów finansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji - prowadzone są trzy projekty, które mają na celu m.in. zwiększenie liczby dziennie przyjmowanych interesantów (w tym cudzoziemców oczekujących na złożenie wniosków legalizacyjnych).

II. USTALENIA KONTROLI

Zgodnie z Regulaminem Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu³, prowadzenie spraw wynikających z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*⁴ i ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. *o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*⁵ pozostaje we właściwości Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. W skład wydziału w okresie objętym kontrolą wchodziły następujące oddziały: Oddział Legalizacji Pobytu i Pracy I, Oddział Legalizacji Pobytu i Pracy II, Oddział Legalizacji Pobytu i Pracy III⁶, Oddział Obywatelstwa Polskiego, Oddział Paszportowy i Obsługi Klienta.

1. Prawidłowość i terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Czynnościami kontrolnymi objęto akta 82 postępowań administracyjnych⁷ prowadzonych na podstawie ustawy *o cudzoziemcach* oraz ustawy *o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, w tym:

- 44 teczki akt spraw dot. zezwoleń na pobyt czasowy, co stanowiło około 0,5% wydanych w 2017 r. decyzji,
- 17 teczek akt spraw dot. zezwoleń na pobyt stały, co stanowiło około 1% wydanych w 2017 r. decyzji,
- 4 teczki akt spraw dot. zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego, co stanowiło około 2%

³ Wprowadzonym zarządzeniem nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. *w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu*.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2206

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 900, dalej ustawa *o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.

⁶ Oddział Legalizacji Pobytu i Pracy I, II i III w dalszej części dokumentu zwane Oddziałami Legalizacji Pobytu.

⁷ Skontrolowano zarówno sprawy zakończone, jak i będące w toku.

wydanych w 2017 r. decyzji,

- 10 teczek akt spraw dot. rejestracji pobytu obywatela UE, co stanowiło około 1% rozstrzygnięć w 2017 r.,
- 2 teczki akt spraw dot. wniosków o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela UE, co stanowiło około 10% rozstrzygnięć w 2017 r.,
- 5 teczek akt spraw dot. wniosków o wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu obywatela UE, co stanowiło około 10% rozstrzygnięć w 2017 r.

[Dowód: płyta CD plik 1. 2]

W latach 2015-2017 zanotowano wzrost liczby wpływających do DUW wniosków w większości z ww. spraw. Dynamika zmian w liczbie wpływających wniosków i wydanych rozstrzygnięć przedstawiała się następująco:

Zezwolenia na pobyt czasowy:

Rok	Liczba wniosków	Liczba decyzji
2015	9883	5850
2016	13839	9408
2017	17554	8172

W stosunku do 2016 r. w 2017 r. nastąpił wzrost liczby składanych wniosków o około 27%. W tym samym okresie liczba wydanych decyzji spadła o około 13 %. Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW *spadek decyzji był następstwem zwolnień pracowników z pracy oraz faktem, że średnio, odchodzący pracownik pozostawiał około 1000 spraw.*

Zezwolenia na pobyt stały:

Rok	Liczba wniosków	Liczba decyzji
2015	1466	1180
2016	1490	1228
2017	2095	1614

W stosunku do 2016 r. w 2017 r. nastąpił wzrost liczby składanych wniosków o około 41%. W tym samym okresie liczba wydanych decyzji wzrosła o około 31%.

Zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE:

Rok	Liczba wniosków	Liczba decyzji
2015	187	149
2016	165	186
2017	267	132

W stosunku do 2016 r. w 2017 r. nastąpił wzrost liczby składanych wniosków w 2017 r. o około 62%. W tym samym okresie liczba wydanych decyzji spadła o około 31%. Spadek liczby rozstrzygnięć podobnie jak w przypadku postępowań w zakresie pobytu czasowego wiązał się z dużą fluktuacją kadr.

Wnioski o zarejestrowanie pobytu obywatela UE:

Rok	Liczba wniosków	Liczba rejestracji	Liczba odmów rejestracji
2015	1028	997	14
2016	1157	1036	15
2017	1072	1033	28

W stosunku do 2016 r. w 2017 r. nastąpił spadek liczby składanych wniosków o około 7%. W tym samym okresie nastąpił nieznaczny spadek liczby rejestracji (zanotowano 3 rejestracje mniej) oraz wzrost liczby odmów rejestracji o 86%.

Wnioski o wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu obywatela UE:

Rok	Liczba wniosków	Liczba wydanych dokumentów	Liczba odmów rejestracji
2015	80	51	0
2016	72	59	0
2017	64	43	3

W stosunku do 2016 r. w 2017 r. nastąpił spadek liczby składanych wniosków o wydanie dokumentów potwierdzających prawo stałego pobytu obywatela UE o 10%. W tym samym okresie liczba wydanych dokumentów zwiększyła się o około 27%. Wzrosła natomiast liczba odmów rejestracji – w 2017 r. zanotowano 3 odmowy rejestracji więcej niż w 2016 r.

Wnioski o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela UE:

Rok	Liczba wniosków	Liczba wydanych kart	Liczba odmów
2015	22	21	2
2016	17	15	0
2017	19	15	1

W stosunku do 2016 r. w 2017 r. nastąpił nieznaczny wzrost liczby składanych wniosków o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela UE – złożono o 2 wnioski więcej. Liczba wydanych kart utrzymała się na takim samym poziomie. Liczba odmów wzrosła o 1.

Wnioski o wydanie karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE:

Rok	Liczba wniosków	Liczba wydanych kart	Liczba odmów
2015	0	0	0
2016	1	1	0
2017	0	0	0

[Dowód: akta kontroli str.1-18, 435-436]

1.1. Prawidłowość i terminowość prowadzenia wybranych postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie *ustawy o cudzoziemcach*.

Postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt są postępowaniami administracyjnymi podlegającymi procedurze określonej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*⁸, z uwzględnieniem odrębności wynikających z ustawy *o cudzoziemcach*⁹.

Spośród skontrolowanych spraw, decyzją zakończono:

- 16 postępowań (na 44 skontrolowane) w przedmiocie wydania zezwolenia na pobyt czasowy,
- 11 postępowań (na 17 skontrolowanych) w przedmiocie wydania zezwolenia na pobyt stały,
- 3 postępowania (na 4 skontrolowane) w przedmiocie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2]

We wszystkich 30 skontrolowanych sprawach zakończonych decyzją, przestrzegano procedur wynikających z ustawy *o cudzoziemcach* oraz dokonywano rzetelnego badania przesłanek uzyskania danego rodzaju zezwolenia.

Postępowania były wszczynane na podstawie wniosków złożonych na formularzach, których wzór został określony przepisami wykonawczymi¹⁰. W przypadku błędnie wypełnionych formularzy lub niedołączenia do wniosku obowiązkowych załączników, wnioskodawca każdorazowo – na podstawie przepisu art. 64 § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* – był wzywany do usunięcia określonych braków formalnych.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2]

Strony, zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 *ustawy o cudzoziemcach* były pisemnie informowane, w języku dla nich zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących stronie prawach i ciążących na niej obowiązkach.

Każdorazowo wypełniano – wynikający z przepisów art. 106 ust. 4, art. 203 ust. 4, 219 ust. 5 ustawy *o cudzoziemcach* – obowiązek pobrania przez organ odcisków linii papilarnych cudzoziemca, wnioskodawcy.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, zwanej dalej kpa.

⁹ Patrz: art. 10 *ustawy o cudzoziemcach*.

¹⁰ Tj. w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

We wszystkich skontrolowanych sprawach dotyczących wniosków złożonych przez cudzoziemców, którzy ukończyli 13 rok życia – zgodnie z przepisami art. 109 ust. 1, art. 207 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach* – wystąpiono do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2]

W przypadku postępowań o udzielenie cudzoziemcowi będącemu małżonkiem obywatela polskiego zezwolenia na pobyt stały/czasowy dla członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, każdorazowo dokonywano analizy, czy związek został zawarty lub istnieje w celu obejścia przepisów. Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Cudzoziemców w DUW *nie opracowano procedury/schematu analizy, czy związek małżeński został zawarty lub istnieje w celu obejścia przepisów. Każda sprawa rozpatrywana jest przez organ indywidualnie, a więc dokonuje się oceny materiału dowodowego zebranego w konkretnej sprawie.*

[Dowód: płyta CD plik 1, 2, akta kontroli str. 435-436]

We wszystkich skontrolowanych sprawach weryfikowano czy wnioskodawca spełnia warunki udzielenia danego rodzaju zezwolenia. Materiał dowodowy potwierdzający spełnienie materialnych przesłanek otrzymania zezwolenia był zbierany rzetelnie. W przypadku braku wystarczającego udowodnienia spełnienia przesłanek, lub przedłożenia nieaktualnych dokumentów każdorazowo wzywano wnioskodawcę do doręczenia odpowiednich dokumentów.

Zezwolenia na pobyt czasowy, zgodnie z przepisem art. 98 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach*, były udzielane na okres nieprzekraczający 3 lat.

Ustawa *o cudzoziemcach* określa poszczególne elementy decyzji o udzieleniu danego rodzaju zezwolenia na pobyt. W skontrolowanych sprawach decyzje zawierały wszystkie informacje wskazane w przepisach dotyczących danego rodzaju zezwolenia.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2]

Ustawa *o cudzoziemcach* nie określa terminu zakończenia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, w związku z czym zastosowanie znajdują tutaj przepisy ogólne procedury administracyjnej. Postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zgodnie z odpowiednio art. 210 oraz art. 223 w zw. z art. 210 ustawy *o cudzoziemcach*, powinny zostać zakończone nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jego wszczęcia. Należy zwrócić uwagę, że obliczając ww. 3 miesięczny termin należy uwzględnić przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*, a w szczególności przepis art. 35 § 5, zgodnie z którym do terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. W związku z czym do ww. 3 miesięcznego terminu nie wlicza się m.in. okresu, który upłynął w związku z realizacją obowiązku zasięgnięcia informacji o cudzoziemcu od: komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego (co do zasady 30 dni). Spośród 11 skontrolowanych spraw w przedmiocie zezwolenia na pobyt stały, zakończonych decyzją Wojewody Dolnośląskiego - 10 (co stanowi około 91%) zostało zakończonych po ww. ustawowym terminie. Natomiast spośród 3 skontrolowanych spraw w przedmiocie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wszystkie zostały zakończone po terminie. Szerzej na temat terminowości postępowań w pkt 1.3.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2]

1.2. Prawidłowość i terminowość prowadzenia wybranych postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

Skontrolowane sprawy, prowadzone na podstawie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, były prowadzone rzetelnie oraz terminowo.

Strony, zgodnie z art. 6 ww. ustawy, były informowane w języku dla nich zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących im prawach i ciążących obowiązkach.

Postępowania w przedmiocie rejestracji pobytu obywatela UE/wydania karty pobytu członka rodziny obywatela UE były wszczynane na podstawie wniosków, których wzory określają przepisy rozporządzeń¹¹.

W każdej ze skontrolowanych spraw, zgodnie z przepisami art. 23 oraz art. 51 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23, kopie ww. wniosków były przekazywane komendantowi oddziału Straży Granicznej, komendantowi wojewódzkiemu Policji oraz Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

We wszystkich skontrolowanych sprawach dokonywano weryfikacji czy wnioskodawca spełnia warunki otrzymania dokumentu potwierdzającego prawo pobytu/prawo stałego pobytu oraz karty pobytu/karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE. W przypadku niewykazania w złożonym wniosku spełnienia wszystkich przesłanek otrzymania prawa pobytu, wzywano strony do przedłożenia dokumentów lub złożenia wyjaśnień.

Skontrolowane postępowania były prowadzone terminowo, tj. zgodnie z przepisem art. 22 oraz art. 50 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarejestrowanie pobytu/stałego pobytu odbywało się niezwłocznie natomiast karty pobytu/karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE wydawane były nie później niż w terminie 6 miesięcy.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2]

1.3. Przestrzeganie procedur wynikających z ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, wewnętrznych uregulowań oraz weryfikacja spełnienia obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej od wniosków.

¹¹ Tj. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie wniosków i dokumentów w sprawach pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1105) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie wniosków i dokumentów dotyczących prawa stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1916).

Postępowania w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców jako postępowania administracyjne podlegają uregulowaniom zawartym w ustawie – *Kodeks postępowania administracyjnego*. W trakcie kontroli stwierdzono naruszenia procedury administracyjnej.

Zgodnie z przepisem art. 61 § 4 kpa, o *wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie*. W skontrolowanych sprawach nie realizowano tego obowiązku. Co do zasady, pierwszą czynnością w sprawie było pismo informujące o przewidywanym terminie zakończenia postępowania. Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW, *do uczestników postępowania każdorazowo wysyłana jest informacja (sygnalizacja) informująca o wszczęciu postępowania oraz o planowanym terminie jego zakończenia*. Należy jednak zwrócić uwagę, że podjęcie pierwszej czynności w skontrolowanych sprawach było bardzo późne. Średnia liczba dni od złożenia wniosku do podjęcia pierwszej czynności w sprawie prezentowała się następująco:

- pobyt czasowy – około 140 dni (od 8 dni do 326 dni),
- pobyt stały – 53 dni (od 5 dni do 119 dni),
- pobyt rezydenta długoterminowego – 44 dni (od 26 dni do 70 dni).

Biorąc pod uwagę powyższe dane, należy stwierdzić, że nawet przyjmując, że pismo z informacją o przewidywanym terminie zakończenia postępowania, można zakwalifikować jako pismo informujące o wszczęciu postępowania, to tak późne wysyłanie go do stron (wielokrotnie po upływie terminu w jakim powinno zostać zakończone postępowanie) powoduje, że pismo nie realizuje celu w jakim ww. przepis został ustanowiony. Przepis art. 61 § 4 kpa stanowi konkretyzację takich zasad ogólnych kpa, jak zasada czynnego udziału stron (art. 10 § 1 kpa) oraz zasada udzielania informacji (art. 9 kpa), które to w związku z tak późnym podejmowaniem pierwszych czynności w sprawie zostały naruszone. Ponadto takie działanie urzędu uznano za beczynność organu, co stanowi naruszenie art. 12 § 1 kpa zgodnie, z którym *organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko (...)*. Powyższe stanowi **nieprawidłowość** skutkującą brakiem wiedzy stron o stanie sprawy oraz spadkiem zaufania do organu władzy publicznej. Potwierdzić to mogą odnotowane w 17 skontrolowanych sprawach pisma stron z prośbami o informację o etapie postępowania, czy też z wnioskami o wszczęcie postępowania.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2, akta kontroli str. 427-434]

W skontrolowanych sprawach co do zasady nie realizowano obowiązku wynikającego z przepisu art. 36 § 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji jest zobowiązany do każdorazowego informowania strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, podania przyczyn zwłoki i wskazania nowego terminu zafatwienia sprawy (odnotowano tylko 5 takich pism). Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, *sytuacja kadrowa Wydziału spowodowała ograniczenia w realizacji wszystkich priorytetów. Niemniej pracownicy są pouczeni o bezwzględnej konieczności informowania stron o niezafatwieniu sprawy w terminie*. Powyższe uznano za **nieprawidłowość**, która poza naruszeniem przepisu art. 36 § 1 kpa, skutkowało także naruszeniem zasad ogólnych kpa, tj. zasady pogłębiania zaufania (art. 8 § 1 kpa) oraz zasady udzielania informacji (art. 9 kpa).

[Dowód: płyta CD plik 1, 2, akta kontroli str. 427-434]

W skontrolowanych sprawach stwierdzono także opieszałość w podejmowaniu czynności w toku postępowania, (m.in. w zbieraniu materiału dowodowego, kierowaniu wystąpień do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), czynności były podejmowane w dużym odstępie czasu – co należy zakwalifikować jako beczynność organu. Spośród skontrolowanych spraw wyodrębniono 11¹² (w postępowaniach dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy i pobyt stały), w których okres beczynności był najdłuższy i wynosił: od ponad 2,5 miesiąca do ponad 16,5 miesiąca. 6 spośród ww. spraw było prowadzonych przez jednego referenta, w pozostałych – w toku postępowania – referenci zmieniali się (w przypadku 3 spraw dochodziło do 3 zmian referentów). Główną przyczyną zmian referentów było wypowiedzenie umowy o pracę (6 przypadków). Poza rotacją pracowników jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazano: konieczność przeprowadzenia drobiazgowego postępowania, złożoność materii postępowania, długie oczekiwanie na dostarczenie dokumentów przez strony. Powyższe przypadki beczynności organu zostały uznane za **nieprawidłowość**. Konsekwencją ww. nieprawidłowości było naruszenie następujących przepisów kpa:

- art. 8 § 1, który statuuje zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej,
- art. 12 § 1, który statuuje zasadę szybkości postępowania,
- art. 35 § 1, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2, akta kontroli str. 438-450]

Powyższe nieprawidłowości miały bezpośredni wpływ na terminowość wydawania decyzji w postępowaniach legalizacyjnych. Jak już wyżej wskazano, postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE – zgodnie z ustawą *o cudzoziemcach* – powinny zostać zakończone nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jego wszczęcia, natomiast w przypadku postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy ustawa *o cudzoziemcach* nie określa terminu, w związku z czym zastosowanie mają przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Zgodnie z przepisem art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej (za takie należy uznać postępowania w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców) – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy. Biorąc pod uwagę powyższe terminy oraz przepis art. 35 § 5 kpa¹³ należy stwierdzić, że decyzja w powyższych postępowaniach powinna być wydawana po upływie około 3 miesięcy w przypadku zezwoleń na pobyt czasowy i około 4 miesięcy w przypadku postępowań na pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE. Natomiast czas trwania skontrolowanych, zakończonych postępowań prowadzonych na podstawie ustawy *o cudzoziemcach* kształtował się następująco:

¹²Sprawy:

¹³ Zgodnie z przepisami art. 35 § 5 kpa do terminów nie wlicza się m.in. terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, tj. w przypadku postępowań legalizacyjnych 30 dniowego terminu na przekazanie informacji o cudzoziemcu przez komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Rodzaj postępowania	Średnia liczba dni od wszczęcia postępowania do wydania decyzji	Średnia liczba miesięcy od wszczęcia postępowania do wydania decyzji	Najdłużej trwające postępowanie/najkrócej trwające postępowanie
Zezwolenia na pobyt czasowy	około 271 dni	około 9 miesięcy	441 dni (około 14,5 miesiąca)/146 dni (około 5 miesięcy)
Zezwolenie na pobyt stały	około 197 dni	około 6,5 miesiąca	345 dni (około 11 miesięcy)/63 dni (ponad 2 miesiące)
Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE	około 311	około 10 miesięcy	467 dni (ponad 15 miesięcy)/181 dni (około 6 miesięcy)

Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców: *przyjmuje się, że w ok. 95% postępowań administracyjnych sprawy nie załatwiono w terminie zgodnym z art. 35 § 3 kpa.* Nieterminowe wydawanie decyzji w ww. sprawach uznano za **nieprawidłowość**. Konsekwencją ww. nieprawidłowości było naruszenie następujących przepisów kpa:

- art. 8 § 1, który statuuje zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej,
- art. 12 § 1, który statuuje zasadę szybkości postępowania,
- art. 35 § 1, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki,
- art. 35 § 1, określającego terminy na wydanie decyzji administracyjnej,

oraz art. 210 oraz art. 223 w zw. z art. 210 ustawy o cudzoziemcach, które określają terminy na wydanie decyzji w postępowaniach w sprawie zezwolenia na pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2, akta kontroli str. 394-396]

Jako osoby odpowiedzialne za powyższe nieprawidłowości należy wskazać:

- dyrektora oraz zastępcę dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców – którzy zgodnie z procedurą *Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców*¹⁴ są odpowiedzialni za *organizację pracy zapewniającej prawidłowe, efektywne, terminowe i rzetelne wykonanie zadań,*
- kierowników oddziałów legalizacji pobytu i pracy – którzy zgodnie z ww. procedurą są odpowiedzialni za *kierowanie oddziałem i organizowanie jego pracy,*
- poszczególnych referentów prowadzących postępowania administracyjne – którzy zgodnie z ww. procedurą odpowiadają za *terminowe opracowanie i przedstawianie wytworzonych dokumentów do podpisu.*

[Dowód: akta kontroli str. 163-173]

¹⁴ Wydanej na potrzeby Zintegrowanego Systemu Zarządzania.

Jako przyczyny powyższych nieprawidłowości Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW wskazała *niewyobraźną falę odejść pracowników prowadzących postępowania administracyjne, w tym pracowników z kilkuletnim stażem (...)* oraz fakt, że *każdy z odchodzących pracowników posiadał około 1000 spraw w toku, które sukcesywnie wraz z falą składanych wypowiedzeń były przedekretowywane na pozostałych pracowników. Stosowanie powyższej praktyki – która była koniecznością, ponieważ sprawy nie mogą być niezadekretowane – spowodowało skumulowanie spraw na jednego inspektora w ilości niemożliwej do procedowania zgodnie z terminami określonymi w KPA. Ponadto wskazano, że dosyć powszechną sytuacją w 2017 r. było kilkukrotne dekretowanie jednej sprawy na różnych inspektorów, a związane to było z odejściem z pracy każdego z nich. Szerzej o fluktuacji kadr oraz obciążeniu pracą poszczególnych pracowników w pkt 2.2.*

[Dowód: akta kontroli str. 427-435]

W tym miejscu należy wskazać, że dekretacja spraw odbywała się bez zbędnej zwłoki, w skontrolowanych sprawach, średni czas od wpływu wniosku do zadekretowania na inspektora prowadzącego postępowania wynosił:

- w przypadku zezwoleń na pobyt czasowy – około 18 dni,
- w przypadku zezwoleń na pobyt stały – około 2 dni,
- w przypadku zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE – 2 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 397-398]

Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, *kierownictwo Wydziału w 2018 r. wprowadziło szereg zmian mających na celu skrócenie czasu oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej. I tak w pierwszej kolejności powstała kancelaria techniczna, która ma za zadania dokonanie pierwszej „obróbki” wniosków, tzn. założenie teczki, ułożenie dokumentów, nadanie numeru (...), oraz odszukanie poprzedniej dokumentacji. W dalszej kolejności utworzono kancelarię wszczynającą, która jest odpowiedzialna za merytoryczną ocenę wniosku (...) i wystosowanie do uczestników postępowania wezwania do uzupełnienia braków lub wysłania pisma informującego o wszczęciu postępowania. W ostatnim etapie sprawa jest przekierowana do inspektora merytorycznego, który dalej proceduje wniosek do przygotowania projektu decyzji. Ponadto utworzono także, tzw. „szybką ścieżkę”, która polega na tym, że wniosek cudzoziemca jest weryfikowany w momencie złożenia w Oddziale Paszportowym i Obsługi Klienta i w przypadku braku braków formalnych wbijany jest stempel do paszportu.*

[Dowód: akta kontroli 427-435]

Okresy bezczynności oraz przewlekłe prowadzenie postępowań skutkowały wnoszeniem przez strony do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zażaleń na przewlekłe prowadzenie postępowania/niezałatwienie sprawy w terminie oraz ponagień. Liczba zażaleń oraz ponagień w okresie objętym kontrolą przedstawiała się następująco:

Liczba zażaleń na niezakończony w terminie/przewlekłe prowadzenie postępowania	Liczba zażaleń uznanych za uzasadnione	Liczba zażaleń uznanych za nieuzasadnione
168	110	48

Liczba ponagleń	Liczba ponagleń uznanych za uzasadnione	Liczba ponagleń uznanych za nieuzasadnione
29	14	3

Zgodnie z przepisem art. 37 § 2 kpa w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2017 r. oraz aktualnie obowiązującym przepisem art. 37 § 8 kpa, w przypadku stwierdzenia bezznaczności lub przewlekłości, organ rozpatrujący ponaglenie/zażalenie zarządza wyjaśnienie przyczyn takiego stanu rzeczy i ustalenie osób winnych. Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców *realizacja przedmiotowego zarządzenia odbywa się w sposób ustny każdorazowo w rozmowach Dyrektor Wydziału – Kierownik Oddziału – Referent sprawy. Nie prowadzi się notatek z takich rozmów. Omawia się szczegółowo przyczyny celem wyeliminowania wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości, a także dokonuje się oceny przyczyn wystąpienia takiego zdarzenia. Każdy przypadek oceniany jest indywidualnie.* Ponadto wskazano, że w związku z dużą fluktuacją kadr jednoznaczne określenie osób winnych niezakończony sprawy w terminie staje się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Brak sporządzania dokumentów z realizacji obowiązku wynikającego z zarządzeń Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców uznano za niewystarczający nadzór nad pracownikami prowadzącymi postępowania administracyjne, a tym samym za **uchybiecie**.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2, akta kontroli str. 394-396]

Poza ww. nieprawidłowościami i uchybieniem stwierdzono jednostkowe przypadki naruszeń przepisów kpa.

W przypadku jednej sprawy wszczętej przed 1 czerwca 2017 r. w piśmie informującym o niezakończony sprawy w terminie, zawarto pouczenie o możliwości wniesienia ponaglenia. Instytucja ponaglenia została wprowadzona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, która to weszła w życie 1 czerwca 2017 r. Zgodnie z przepisem art. 16 ww. ustawy nowelizującej, do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 czerwca 2017 r. stosuje się przepisy ustawy zmienianej w dotychczasowym brzmieniu. W związku z powyższym, ponaglenie w sprawach wszczętych przed 1 czerwca 2017 r. nie przysługuje. Jak wyjaśniła Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców powyższe pouczenie *zostało umieszczone oczywiście błędnie przez inspektora prowadzącego sprawę. Pracownika prowadzącego postępowanie pouczono o konieczności dochowania należytej staranności w przyszłości.*

[Dowód: płyta CD plik 1, akta kontroli str. 435-437]

Natomiast w przypadku innej sprawy, wszczętej po 1 czerwca 2017 r., w piśmie informującym o przesunięciu terminu rozpoznania sprawy nie zawarto pouczenia o możliwości wniesienia ponaglenia.

[Dowód: płyta CD plik 1]

Należy zwrócić uwagę, że błędne pouczenie, czy też brak pouczenia poza naruszeniem normy wynikającej z art. 36 § 1 kpa należy zakwalifikować także jako naruszenie zasad ogólnych procedury administracyjnej tj. zasady praworządności (wyrażonej w art. 6 kpa) oraz zasady pogłębiania zaufania do organów władzy publicznej (wyrażonej w przepisie art. 8 § 1 kpa).

W przypadku jednego z pism informujących o niezatałwieniu sprawy w terminie, nie zawarto informacji o przyczynach zwłoki – co zgodnie z przepisem art. 36 § 1 jest wymagane.

[Dowód: płyta CD plik 1]

Powyższe przypadki naruszeń procedury administracyjnej zakwalifikowano jako **uchybiecie**.

W zdecydowanej większości ze skontrolowanych spraw nie realizowano obowiązku – wynikającego z art. 66a § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* – bieżącego aktualizowania metryk sprawy. W wyjaśnieniach Pani dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wskazała, że *kategorie spraw objętych kontrolą są wyłączone z obowiązku prowadzenia metryki spraw (na podst. Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki jest wyłączony)*. Nie sposób jednak zgodzić się z powyższym twierdzeniem, gdyż w przedmiotowym rozporządzeniu, w wykazie ustaw stanowiących podstawę rozstrzygnięcia spraw, w których obowiązek prowadzenia metryk jest wyłączony wskazana jest poprzednio obowiązująca ustawa o cudzoziemcach, tj. ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach*¹⁵. Powyższe uznano za **uchybiecie**. Podkreślić należy, że przekazywanie spraw w toku postępowania w związku z dużą rotacją kadr, przemawia za koniecznością prowadzenia rzetelnych metryk, w celu zwiększenia nadzoru nad pracownikami uczestniczącymi w rozstrzyganiu danych spraw.

[Dowód: akta kontroli str. 394-396]

We wszystkich skontrolowanych sprawach, decyzje administracyjne były podpisywane przez pracowników posiadających stosowne upoważnienia.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2, akta kontroli str. 1-18]

W trakcie kontroli ustalono, że w DUW w toku prowadzonych postępowań realizowano – wynikający z przepisu art. 10 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* – obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania. W związku z dużą liczbą składanych wniosków w sprawie legalizacji pobytu, opracowano system mający na celu uporządkowanie etapu wszczęcia postępowania administracyjnego. Szacunkowa liczba przyjmowanych dziennie interesantów w okresie objętym kontrolą kształtowała się na poziomie ok. 600 osób (wzrost o ponad 70% w stosunku do 2016 r.). W DUW umożliwia się złożenie ww. wniosków w siedzibie Urzędu we Wrocławiu (średnia liczba dziennie przyjmowanych interesantów w 2017 r. – 460, co stanowi wzrost w stosunku do 2016 r. o ponad 50%) oraz w delegaturach, tj.: w Jeleniej Górze (średnia liczba przyjmowanych interesantów w 2017 r. – 43, co stanowi wzrost w stosunku do 2016 r. o 430%), w Legnicy (średnia liczba przyjmowanych interesantów w 2017 r. – 48, co stanowi wzrost w stosunku do 2016 r. o 240%), w Wałbrzychu (średnia liczba przyjmowanych interesantów w 2017 r. – 49, co stanowi wzrost

¹⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, z późn. zm.

w stosunku do 2016 r. o około 306%). Zgodnie z wyjaśnieniami Wojewody Dolnośląskiego, w okresie objętym kontrolą, rezerwacja terminów na złożenie wniosków odbywała się do 23 lipca 2017 r. *przez internet*, a od 24 lipca 2017 r. rezerwacja wizyty mogła być dokonana *tylko i wyłącznie drogą telefoniczną*. Powyższa zmiana była spowodowana nadużyciami, m.in. *handlem numerkami*. Rezerwacja telefoniczna obowiązywała do kwietnia 2018 r., aktualnie wrócono do rezerwacji internetowej, *po uruchomieniu nowego systemu „Kolejkowicz”, który posiada odpowiednie zabezpieczenia*. Według uzyskanych danych, *średni czas oczekiwania na możliwość złożenia wniosku o legalizację pobytu w 2017 r. wynosił: we Wrocławiu 33 dni a w Delegaturach 7 dni*.

[Dowód: akta kontroli str. 1-18, 287-290]

We wszystkich skontrolowanych sprawach weryfikowano realizację obowiązku uiszczenia opłaty od wniosku oraz udzielonego pełnomocnictwa. Każdorazowo w przypadku nieopłacenia wniosku lub braku opłaty od pełnomocnictwa, na podstawie art. 261 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, wzywano stronę do wniesienia opłaty. Opłaty były pobierane w prawidłowej wysokości.

[Dowód: płyta CD plik 1, 2]

W Wydziale Spraw Cudzoziemców – na potrzeby Zintegrowanego Systemu Zarządzania – opracowano procedury *Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców*. W powyższych procedurach określono m.in. mapy procesów.

[Dowód: akta kontroli str. 163-173]

2. Wybrane zagadnienia w obszarze polityki kadrowej w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą w DUW obowiązywało zarządzenie Nr 38 Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2016 r. *w sprawie systemu wynagradzania i awansu zawodowego w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu*, zmienione zarządzeniem Nr 14 Dyrektora Generalnego z dnia 16 marca 2017 r. oraz zarządzeniem Nr 60 Dyrektora Generalnego z dnia 20 grudnia 2017 r.

Wymienione zarządzenia regulowały zasady: ustalania wynagrodzeń zasadniczych członków korpusu służby cywilnej, przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej oraz dodatków specjalnych osobom zatrudnionym na stanowiskach poza korpusem służby cywilnej, tworzenia i dysponowania funduszem nagród oraz awansowania członków korpusu służby cywilnej.

Z ustaleń wynika, że w 2017 r. na wynagrodzenia dla pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców przeznaczono 5 462 595,08 zł (z czego 5 286 012,48 zł – to wynagrodzenia wraz z nagrodami dla pracowników korpusu służby cywilnej¹⁶, natomiast 176 582,60 zł – to wynagrodzenia wraz z nagrodami dla pracowników spoza ksc). W porównaniu do 2016 r. (5 210 523,78 zł) ogólna kwota na wynagrodzenia dla wszystkich pracowników Urzędu uległa zwiększeniu¹⁷ o 4,8 %.

[Dowód: akta kontroli str. 104-124, 127, 322-340]

W okresie objętym kontrolą wynagrodzenia pracowników w WSOiC kształtowały się w następujący sposób:

¹⁶ Zwanych dalej ksc.

¹⁷ Zwiększenie kwoty na wynagrodzenia o 252 071,30 zł.

lp.	stanowisko	przeciętne wynagrodzenie zasadnicze (brutto)	
1.	Inspektor	2 349,80	korpus służby cywilnej
2.	inspektor wojewódzki	3 265,57	
3.	kierownik oddziału	4 950,43	
4.	p.o. kierownika oddziału	5 074,54	
5.	radca generalny	9 676,51	
6.	radca prawny	5 232,66	
7.	referent	2 286,95	
8.	specjalista	2 917,55	
9.	starszy inspektor	2 854,88	
10.	starszy inspektor wojewódzki	3 906,78	
11.	starszy specjalista	2 792,19	
12.	zastępca kierownika oddziału	4 214,93	
13.	administrator	2 007,93	stanowiska poza korpusem służby cywilnej
14.	archiwista	2 004,84	
15.	sekretarka	2 245,85	

W trakcie kontroli dokonano przeglądu wybranych 16 spośród 32 teczek akt osobowych pracowników¹⁸ Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW. Mnożniki pracowników¹⁹ objętych kontrolą mieściły się w widełkach wyznaczonych dla poszczególnych grup stanowisk określonych w załączniku nr 1 do ww. zarządzeń, jednakże większość mnożników mieściła się w najniższej grupie zaszerogowań.

Ustalono, że 6 spośród 16 pracowników WSOiC objętych kontrolą otrzymało dodatek zadaniowy²⁰. Sporządzono w tej sprawie stosowne wnioski wraz z uzasadnieniami. Dodatki przyznawano na kilka miesięcy w związku ze zwiększeniem obłożenia pracą.

[Dowód: akta kontroli str. 126, 360, 423-426]

2.1. Realizacja polityki szkoleniowej w zakresie zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach i ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

W 2017 r. w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim obowiązywało zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Zarządzenie regulowało zasady planowania i sprawozdawczości w zakresie szkoleń, zasady udziału w szkoleniach oraz udzielania świadczeń związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w Urzędzie.

¹⁸ Teczki akt osobowych pracowników rozpatrujących sprawy na podstawie ustawy o cudzoziemcach.

¹⁹ 15 pracowników posiadało minimalny mnożnik dla zajmowanego stanowiska, w tym: 14 stanowisk samodzielnych – mnożnik od 1,384 x 1873,84 zł = 2.593,40 zł brutto do 1,545 x 1873,84 zł = 2.895,10 zł, 1 stanowisko wspomagające – mnożnik 1,251, natomiast 1 pracownik – stanowisko samodzielne – z mnożnikiem 1,726 x 1873,84 zł = 3.234,25 zł brutto – (mieścił się w przedziale średnim).

²⁰ Wysokość dodatków zadaniowych wynosiła od 150 zł do 600 zł.

Z uzyskanych wyjaśnień²¹ wynika, że w DUW identyfikacji potrzeb szkoleniowych dokonuje się na podstawie indywidualnych planów rozwoju zawodowego oraz arkuszy preferencji wypełnianych przez pracowników. Ponadto, na bieżąco zgłaszane są potrzeby zorganizowania szkolenia wynikające, np. ze zmian przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub skomplikowanej tematyki. Kwestie potrzeb szkoleniowych omawiane są również podczas indywidualnych spotkań z kierownikami oddziałów oraz zebrań zespołowych. Plan szkoleń w ujęciu rocznym Wydziału przekazywany jest właściwej komórce ds. kadr.

Plany szkoleń WSOiC sporządzone na 2016 i 2017 r. zawierały tematy szkoleniowe dla pracowników ksc oraz pracowników niebędących członkami ksc. Plan szkoleń na 2016 r. zawierał 10 tematów szkoleniowych, natomiast plan na 2017 r. zawierał 14 tematów. Wszystkie tematy szkoleń związane były z zadaniami realizowanymi przez Wydział.

[Dowód: akta kontroli str. 189-190, 364-377]

W 2017 r. pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wzięli udział w szkoleniach 168 razy, część z pracowników uczestniczyło w więcej niż jednym szkoleniu. W porównaniu do 2016 r. liczba²² przeszkolonych pracowników zmalała o ok. 18%.

Ustalono, że w 2017 wnioski o wyrażenie zgody na udział w szkoleniach, warsztatach czy konferencjach były akceptowane przez Dyrektora Generalnego Urzędu, a wszystkie zajęcia odbyły się zgodnie z planem.

W 2016 r. na szkolenia dla pracowników WSOiC wydatkowano 18 741,61 zł, natomiast w 2017 r. kwota na szkolenia uległa zmniejszeniu o 9 215,49 zł, (tj. ok. 50%) i wyniosła 9 526,12 zł.

Z wyjaśnień wynika, że przyczynami wydatkowania w 2017 r. mniejszej kwoty na szkolenia pracowników WSOiC w porównaniu do roku 2016 były:

- przeprowadzenie bezkosztowych szkoleń organizowanych przez Straż Graniczną lub Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- przeprowadzenie szkolenia z zakresu KPA, jako szkolenie wewnętrzne - bezpłatne (w szkoleniu wzięło udział 29 pracowników SOC);
- zwiększenia natężenia pracy – na prośbę SOC – realizacja szkolenia z zakresu profesjonalnej obsługi klienta została przełożona na rok 2018 – środki przeznaczone na szkolenie nie zostały wykorzystane;
- duża rotacja pracowników w 2017 r., która przyczyniła się do niezrealizowania zaplanowanych na ten rok szkoleń.

[Dowód: akta kontroli str. 135-149, 287-290]

Szkolenia, w których uczestniczyli pracownicy Wydziału Spraw Obywatelstwa i Cudzoziemców dotyczyły, m.in.: wymiany dobrych praktyk ze Strażą Graniczną w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców, weryfikacji autentyczności dokumentów, obsługi klienta w urzędzie, obsługi systemów SIS, VIS, POBYT v.2; legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP; ochrony danych osobowych.

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że jakość i efektywność szkoleń dla pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców oceniano na bieżąco zgodnie z ww. *zarządzeniem* Nr 39. Każdy pracownik po zakończeniu szkolenia zobowiązany był do przekazania do Wydziału Organizacji i Rozwoju Arkusza Oceny i Efektywności Szkolenia (AOIES), który zawiera:

²¹ Pismo z dnia 22 marca 2018 r. sygn. WSC-VI.1610.2018.

²² W 2016 r. pracownicy uczestniczyli w szkoleniach 205 razy.

- dane o szkoleniu,
- metryczkę danych osobowych,
- ocenę sposobu organizacji szkolenia,
- ocenę programu szkolenia i metod szkolenia,
- ocenę postawy i kompetencji trenera/wykładowcy,
- uwagi dotyczące oceny szkolenia.

Średnia ocena efektywności szkoleń prowadzonych w 2017 r. w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców oceniona została dobrze i kształtowała się na poziomie 4,89 w skali od 1 do 6²³.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że szkolenia w których uczestniczyli pracownicy WSOiC były zgodne z ich zakresami obowiązków oraz Indywidualnymi Programami Rozwoju Zawodowego²⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 1-18, 438-441]

Ustalono, że pracownicy podejmujący po raz pierwszy pracę w Oddziałach Legalizacji Pobytu i Pracy, przechodzą tygodniowe szkolenie w Oddziale Paszportowym i Obsługi Klienta. W tym czasie zapoznają się ze strukturą Wydziału, obiegiem dokumentacji a także z wnioskami i załącznikami wpływającymi do Wydziału w zakresie dotyczącym obsługi klienta. Następnie, w Oddziale Legalizacji Pobytu i Pracy I, za dalsze wdrożenie pracowników odpowiedzialny jest Główny Specjalista, który w trakcie szkoleń oraz indywidualnych spotkań omawia poszczególne etapy prowadzenia postępowań administracyjnych, a także przekazuje obowiązujące wzory dokumentów. W Oddziale Legalizacji Pobytu i Pracy II nowi pracownicy pozostają pod bezpośrednią opieką i nadzorem Kierownika lub jego Zastępcy. Wraz z rozpoczęciem pracy, otrzymują oni wzory pism oraz informację o obowiązujących procedurach. W trakcie kolejnych dni i tygodni wdrażanie pracowników odbywa się na bieżąco w ramach bezpośrednich zapytań, konsultacji oraz weryfikacji tworzonych pism.

W Oddziale Paszportowym i Obsługi Klienta²⁵ nowy pracownik każdorazowo przechodzi szkolenie we wszystkich głównych procesach obsługi, tj.: przyjmowania wniosków paszportowych i cudzoziemskich. Proces szkoleń rozpoczyna się od zapoznania z polityką bezpieczeństwa w DUW oraz nadania uprawnień dostępowych zarówno jeśli chodzi o dane osobowe, jak i poszczególne aplikacje dedykowane właściwym procesom i procedurom. Następnie, każdy z nowych pracowników kontynuuje proces szkolenia i przechodzi kolejne etapy w poszczególnych procesach przyjmowania wniosków. W praktyce polega to na obserwacji doświadczonego pracownika i zadawaniu pytań dotyczących zadań i dokumentów wymaganych przy realizacji obsługi. Dodatkowo, w ramach Wydziału organizowane są szkolenia dotyczące poszczególnych procesów dla wszystkich pracowników, prowadzone przez Kierowników i pracowników Oddziałów.

[Dowód: akta kontroli str. 1-18]

2.2. Obciążenie poszczególnych pracowników zadaniami wynikającymi z ustawy o cudzoziemcach i ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

²³ gdzie: 1 – zdecydowanie nie zgadzam się, 6 – zdecydowanie zgadzam się

²⁴ Zwanymi dalej IPRZ.

²⁵ Zwane dalej OPIOK.

Z dokonanych ustaleń wynika, że według stanu na 1 stycznia 2016 r. liczba zatrudnionych pracowników w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wynosiła 106 pracowników na 111 utworzonych etatów. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. zatrudnienie w Wydziale wynosiło 108 pracowników na 118 etatów, natomiast na koniec grudnia 2017 r. obsadzonych było 111 ze 120 etatów. Powyższe dane wskazują, że w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców nie wszystkie etaty były obsadzone.

W 2017 r. fluktuacja kadr w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyniosła 35,1% (rozwiązano stosunek pracy z 39 pracownikami²⁶, zatrudnionych zostało 48 pracowników) i wzrosła prawie dwukrotnie w porównaniu do 2016 r. – 17,9% stosunek pracy rozwiązano z 19 pracownikami²⁷, a zatrudniono 40 pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 99-103, 427-428, 427-428, 438-441]

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. etatyzacja w Oddziałach Legalizacji Pobytu i Pracy I, II, III przedstawiała się w następujący sposób, niemniej jednak zauważalny jest wzrost liczby etatów:

Data	Liczba etatów	Liczba faktycznie obsadzonych stanowisk
01.01.2016 r.	27	25
31.12.2016 r.	36	36
01.01.2017 r.	41	40
31.12.2017 r.	42	41

Z ustaleń wynika, że w 2017 r. znacznie wzrosła liczba odejść z pracy z Oddziałów LPiP, (tj. **37,04%**) w porównaniu do 2016 r. gdzie procent zwolnień wynosił ok. **13,11 %**.

Zwolnienia	2016 rok	2017 rok
Pracownicy zatrudnieni na regularne etaty	4	15

Zatrudnienie:	2016 rok	2017 rok
Pracownicy zatrudnieni na regularne etaty	12	14

[Dowód: akta kontroli str.427-434]

Dyrektor Wydziału SOiC wyjaśniła, że każdorazowo w momencie składania wypowiedzenia przez pracownika przeprowadzała z nim rozmowę i pytała o powody podjętej decyzji. Najczęstsze powody stanowiły:

²⁶ 2017 r. – wypowiedzenie pracownika – 12 osób; porozumienie stron – 11 osób (w tym 3 osoby odchodzące na emeryturę); upływ terminu na jaki umowa została zawarta – 14 osób; rozwiązanie umowy na mocy art. 53 k.p. – 2 osoby.

²⁷ 2016 r. - przeniesienie do innego Wydziału DUW – 1 osoba; wypowiedzenie pracownika – 4 osoby; wypowiedzenie pracownika – emerytura – 1 osoba; porozumienie stron – 8 osób (w tym 5 osób odchodzących na emeryturę); upływ terminu na jaki umowa została zawarta – 5 osób.

- **zbyt niskie wynagrodzenie** – ten argument pojawiał się w 90% rozmów i można uznać, że był to główny powód odejść z pracy. Zdecydowana większość pracowników zarabia mniej niż 2 000 zł netto (większość pracowników w 2017 r. odeszła do firm prywatnych, które oferowały wynagrodzenie o 1 000 – 1 500 zł netto więcej niż Dolnośląski Urząd Wojewódzki);
- **stresogenne środowisko pracy** – to drugi element, który wpływa na podjęcie decyzji o rozwiązaniu umowy o pracę. Już w pierwszych dniach pracy pracownik otrzymuje kilkaset wniosków do dalszego procedowania oraz ponaglenia;
- **kwestie osobiste** – związane, np. ze zmianą miejsca zamieszkania lub zmianą stanu cywilnego.

Ponadto, jak podkreśliła Pani Dyrektor: *niemal we wszystkich przeprowadzonych rozmowach z odchodzącymi pracownikami powtarzał się wątek ogromnej satysfakcji z pracy. Głównie różnorodność pracy, różne typy postępowań, poszukiwanie prawidłowej ścieżki procedowania powodują, że jest to praca lubiana, która daje satysfakcję – tym trudniejsze są decyzje związane z rozwiązaniem umowy o pracę.*

[Dowód: akta kontroli str.427-434]

Jak już wcześniej wskazano, w 2017 r. do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW wpłynęło łącznie 19 896 wniosków, z czego analizie poddano 82 sprawy, tj. 0,4 %. Spośród 16 pracowników²⁸ rozpatrujących badane sprawy 5 osób zostało zatrudnionych w 2018 r., 4 osoby zatrudniono w 2017 r., a pozostałych 7 pracowników posiadało dłuższy staż pracy.

Ustalono, że obciążenie pracowników nie było równomierne i kształtowało się od 615²⁹ do 3952³⁰ spraw na pracownika rocznie³¹. Powyższe rozbieżności wynikały głównie z dużej rotacji pracowników i rozdzielania po nich spraw na innych pracowników, jak również wysokiego wzrostu liczby wniosków.

W tym miejscu należy zacytować wyjaśnienia dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW, który stwierdził, że *doświadczenie minionych lat wskazuje, że optymalna liczba spraw do prowadzenia przez jednego inspektora wynosi 300 – 350 spraw w roku. Przy takiej ilości spraw inspektor podejmował pierwsze czynności niezwłocznie, a decyzje, co do zasady, były wydawane w terminie. Parokrotne przekroczenie tej optymalnej liczby spraw do średnio 1000 – 1500 spraw rocznie zatrzymało tę dotychczas stosowaną, dobrą praktykę.*

[Dowód: akta kontroli str. 287-290, 380, 399, 423-426]

Biorąc pod uwagę obciążenie pracą poszczególnych pracowników oraz skalę skomplikowania przedmiotowych postępowań administracyjnych należy stwierdzić, że obsada kadrowa Wydziału Spraw Cudzoziemców jest niewystarczająca, a przyjęte w obecnej sytuacji rozwiązania organizacyjne nie są na tyle skuteczne aby gwarantować terminowość prowadzonych spraw.

W trakcie kontroli ustalono, że w Oddziałach Legalizacji Pobytu i Pracy obowiązywał doraźny system zastępstw, polegający na wzajemnym zastępowaniu się pracowników zatrudnionych na tożsamyh stanowiskach. W zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników wpisano punkt dotyczący zastępowania wyznaczonego pracownika zatrudnionego na takim samym stanowisku.

²⁸ Sprawy wytypowane do kontroli prowadziło 32 pracowników. Kontroli poddano akta osobowe 16 pracowników.

²⁹ Pracownik zatrudniony od 2 listopada 2017 r.

³⁰ Wieloletni pracownik – obecnie w okresie wypowiedzenia.

³¹ W okresie objętym kontrolą, tj. w 2017 r.

2.3. Mechanizmy weryfikacji prawidłowości realizacji obowiązków przez pracowników i pociągania pracowników do odpowiedzialności w związku z niewłaściwym realizowaniem obowiązków.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że każdy pracownik zatrudniony w Wydziale przyjmuje do wiadomości i wykonania zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności, który podpisuje. Przedmiotowy dokument określa obowiązki które pracownik ma realizować, a także zakres odpowiedzialności i uprawnień pracownika, w tym zastępstwo za wyznaczonego pracownika zatrudnionego na takim samym stanowisku w razie jego nieobecności.

[Dowód: akta kontroli str. 191-195]

Ustalono, że w Oddziałach Legalizacji Pobytu i Pracy, zgodnie z poleceniem Dyrektora Wydziału sporządzane są okresowe raporty dotyczące bieżącego monitoringu pracy podległych pracowników. Raport składa się z części opisowej oraz tabel, w których ujęto statystyki.

Powyższy monitoring obejmuje:

- kontrolę liczby wydanych decyzji (według stanu w systemie *Hurtownia Danych Cudzoziemiec*),
- kontrolę liczby wszczętych postępowań administracyjnych z rozróżnieniem postępowań dopiero zainicjowanych oraz spraw wszczętych po usunięciu przez wnioskodawców braków formalnych,
- kontrolę wniosków zadekretowanych w okresie sprawozdawczym na konkretnego pracownika (wg systemu *EZD*³²).

Ponadto, pracownicy zobowiązani są do dziennego raportowania wykonywanych przez siebie czynności. Statystyki dzienne monitorowane są przez Kierownictwo Oddziałów Legalizacji Pobytu i Pracy, a także Dyрекcję Wydziału. Ma to na celu przede wszystkim rzetelne określenie czasochłonności wybranych czynności oraz stopnia realizacji spraw.

[Dowód: akta kontroli str. 1-18.]

Z wyjaśnień Wicewojewody DUW wynika, że w sytuacji odnotowania przez kierownictwo Wydziału nieprawidłowej realizacji powierzonych obowiązków, w pierwszej kolejności z pracownikiem prowadzone są rozmowy mające na celu analizę sytuacji i udzielenie ewentualnego wsparcia - jeśli takie jest potrzebne (dot. głównie nowozatrudnionych pracowników). Rozmowa dyscyplinująca ma miejsce wówczas, kiedy niewłaściwa realizacja zadań powtarza się. Osoba przeprowadzająca rozmowę (Dyrektor Wydziału/Kierownik Oddziału) informuje o konsekwencjach ponownego odnotowania nieprawidłowej realizacji zadań (w tym m.in.: obniżeniu lub nieprzyznaniu nagrody kwartalnej). Zwyczajowo, z rozmów nie sporządza się notatek, chyba że poziom zaniedbania jest tak wysoki, że notatka jest niezbędna. Nie prowadzi się także rejestru przeprowadzonych rozmów.

W 2017 r. Dyrektor Wydziału przeprowadził jedną rozmowę dyscyplinującą z Kierownikiem Oddziału Legalizacji Pobytu i Pracy II, z której została sporządzona notatka.

Ponadto z wyjaśnień wynika, że pociąganie do odpowiedzialności w związku z niewłaściwym realizowaniem obowiązków odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w przepisach powszechnie obowiązujących, tj. w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³³ oraz w ustawie z dnia

³² tj. *Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją*.

³³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1889 z późn. zm.

26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*³⁴, natomiast w okresie objętym kontrolą żaden pracownik Wydziału nie był pociągnięty do odpowiedzialności w trybie art. 38 Kpa.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie były prowadzone postępowania dyscyplinarne wobec pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW.

[Dowód: akta kontroli – 9, 287-290, 378-379, 438-441]

Zgodnie z § 12 ust. 1 zarządzenia Nr 38 Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie systemu wynagradzania i awansu zawodowego w Urzędzie utworzono fundusz nagród w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych. Dysponentem funduszu nagród jest Dyrektor Generalny.

Środki z funduszu nagród przeznaczono na: nagrody indywidualne przyznawane pracownikom za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, nagrody okresowe oraz nagrody specjalne. Nagrody przyznawane pracownikom mają charakter uznaniowy.

W 2017 r. pracownikom Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW wypłacono nagrody w łącznej wysokości 720 367 zł (w tym: 703 884 zł dla członków ksc i 16 483 zł dla pracowników spoza ksc). Dla porównania w 2016 r. kwota na nagrody wniosła 597 876 zł (z czego: 584 554 zł dla członków ksc i 13 322 zł dla pracowników spoza ksc). Z powyższego wynika, że w 2017 r. łączna kwota na nagrody wzrosła o ok. 17%. W 2017 r. nagrody były wypłacane w każdym kwartale³⁵. Najniższa nagroda w badanym okresie wynosiła 444 zł brutto natomiast najwyższa 4 500 zł brutto.

Ustalono, że w 2017 r. nie wszyscy pracownicy Wydziału otrzymali nagrody kwartalne. W I kwartale nagród nie otrzymało 6 osób, w II kw. – 7 osób, w III kw. – 9 osób a w IV kw. – 3 osoby.

Wstrzymanie nagród dla wymienionych pracowników spowodowane było m.in.:

- nienależytym wykonywaniem zadań służbowych – rozumiane jako rażące przekroczenie terminów, brak odpowiedniego nadzoru nad podległymi pracownikami;
- bardzo krótkim stażem pracy;
- nienależytym przekazaniem zadań w okresie wypowiedzenia.

Ponadto, w 2017 r. wystąpiły przypadki obniżenia nagród pracownikom Wydziału. W I kwartale nagrody obniżono – 18 pracownikom, w II kwartale – 16 pracownikom, w III kwartale – 12 pracownikom, a w IV kwartale – 11 pracownikom.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, na obniżenie kwoty nagrody wymienionym pracownikom miały wpływ poniższe czynniki:

- mniejsza efektywność pracy w stosunku do pozostałych pracowników danego Oddziału (dane weryfikowane na podstawie miesięcznych i kwartalnych zestawień),
- nienależyte wykonanie zadań służbowych – rozumiane jako okresowe przekroczenie terminów, powtarzanie wcześniej skorygowanych błędów (np. w pismach lub decyzjach),
- nieumiejętna organizacja pracy – rozumiana jako niewłaściwe określenie priorytetów,

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 108 z późn. zm.

³⁵ W I kwartale 2017 r. nagrody wynosiły od 700 zł do 2 500 zł; w II kw. – od 800 zł do 4 000 zł; w III kw. – od 444 zł do 4 500 zł; w IV kw. – od 500 zł do 4 300 zł.

- brak odpowiedzialności.

Z wyjaśnień wynika, że w związku z bardzo dużą fluktuacją inspektorów merytorycznych prowadzących postępowania cudzoziemców w 2017 r. po każdym pozostało średnio 1000 spraw, które były sukcesywnie dzielone na pozostałych inspektorów. Skutkiem tego był wzrost liczby spraw każdego z inspektorów do ok. 1000 - 1200 na osobę (w skali roku), co z kolei wiązało się z niezłatwieniem spraw w ok. 95% przypadków.

Ustalono, że przy podziale nagród brano pod uwagę: liczbę wydanych decyzji, liczbę wszczętych postępowań, merytoryczne przygotowanie decyzji (czy pojawiały się błędy) oraz zaangażowanie w dodatkowe zadania Wydziału, takie jak np.: przygotowanie kart ewaluacji, kart usług czy merytoryczną pomoc we wdrożeniu nowozatrudnionych pracowników.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wynika, że otrzymuje on pulę środków finansowych na nagrody kwartalne oraz uśrednione kwoty nagród w poszczególnych grupach zaszeregowania (np. inna jest kwota w II gr. zaszeregowania dla pracowników obsługujących klienta paszportowego i cudzoziemskiego i inna jest kwota dla inspektora wojewódzkiego, który prowadzi postępowania administracyjne). Kierownictwo Wydziału przy obniżaniu³⁶ nagród kierowało się stopniem zaniedbania czy nienależytego wykonania zadania (inaczej oceniane są sporadyczne epizody a inaczej permanentne powtarzanie błędów i nie stosowanie zaleceń Kierownika/Dyrektora).

[Dowód: akta kontroli str. 125, 287-290, 423-426, 438-441]

Z wyjaśnień wynika, że kryteria takie jak rzetelność i terminowość były brane pod uwagę podczas sporządzania przez przełożonych ocen okresowych pracowników. Terminowość brano pod uwagę pod kątem przesyłania ponagleń do UdsC, udzielania odpowiedzi na skargi oraz wydawania decyzji zgodnie z postanowieniem Szefa UdsC. W wyniku przeglądu teczek akt osobowych 16 pracowników Wydziału stwierdzono, że 3 pracowników posiadało w teczkach oceny okresowe (w tym 2 powyżej oczekiwań i jedna na poziomie oczekiwań), 3 pracowników posiadało pierwszą ocenę w służbie cywilnej, natomiast pozostali pracownicy jeszcze nie mieli oceny z uwagi na zbyt krótki okres pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 287-290, 423-426]

3. Zalecenia i wnioski.

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania podmiotu kontrolowanego, wnoszę o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do terminowego załatwiania spraw w przedmiocie zezwoleń na pobyt czasowy, zezwoleń na pobyt stały, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE, w tym wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością wykonywanych zadań przez pracowników uczestniczących w prowadzeniu postępowań administracyjnych;
- 2) realizację – wynikającego z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – obowiązku bieżącego aktualizowania metryk spraw;

³⁶ Przykładowe obniżenia procentowe nagród dla poszczególnych grup pracowników:

- a. inspektor wojewódzki – w III kwartale nagroda obniżona o 12%, 31%, 40%, w IV kwartale nagroda obniżona o 38%, 23%;
- b. pracownik obsługowy – w III kwartale nagroda obniżona o 20%, 50%, w IV kwartale nagroda obniżona o 20 %.

- 3) każdorazowe informowanie stron o niezalutwieniu sprawy w terminie;
- 4) podjęcie działań zmierzających do wcześniejszego informowania stron o wszczęciu postępowania, tak aby zagwarantować stronom wiedzę w zakresie prowadzonego w ich sprawie postępowania;
- 5) podjęcie działań zmierzających do usprawnienia procesu wydawania decyzji w przedmiocie legalizacji pobytu cudzoziemców, poprzez ograniczenie przypadków bezczynności i opieszałości w podejmowaniu czynności oraz szybsze dokonywanie czynności niewymagających szczegółowej analizy zgromadzonej dokumentacji, tj. np. czynności wystąpienia do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z wnioskiem o przekazanie informacji czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 6) kontynuowanie działań zmierzających do zwiększenia stanu zatrudnienia oraz poprawy warunków pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej uprzejmie proszę Pana Wojewodę o przedstawienie - w terminie do 30 dni od otrzymania niniejszego dokumentu - informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

z yci mab

Pust
MINISTER SPRAW WNEWNETRZNYCH
I ADMINISTRACJI

[Signature]
z up. Pawła Schemmiera
Sekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – DUW we Wrocławiu

Egz. Nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA