



Warszawa, dn. 22 listopada 2017 r.

Rafał Rogala
Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

BSZ.WKIN.091.2.2017/HT

Pan

Krzysztof Kozłowski
WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Stosowny Panu Wojewoda,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Kontrolę przeprowadzono w dniach od 5 do 9 września 2017 r. na podstawie planu kontroli na rok 2017, zatwierdzonego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, pana Rafała Rogalę.

Przedmiotem kontroli były postępowania oraz decyzje wydawane w sprawach udzielenia cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, na podstawie wniosków, które wpłynęły do Wojewody Zachodniopomorskiego w okresie od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 30 września 2016 r.

Celem kontroli była analiza poprawności prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie wydawania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.¹ Realizując powyższy cel, zespół kontrolny wykorzystał następujące techniki badawcze: analiza i opis dokumentów, rozmowy oraz pobieranie pisemnych

Ocenie poddano pracę Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego² mieszczącego się przy ul. Wały Chrobrego 4 w Szczecinie. W okresie podlegającym kontroli funkcję Wojewody Zachodniopomorskiego pełnił pan Krzysztof Kozłowski.

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1650 z późn zm.; dalej u.o.c.

² Dalej WSOIC ZUW

Organem nadrzędnym nad wykonywaniem przez wojewodów zadań, wynikających z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy, jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Po dokonaniu, w dniu 5 września 2017 r., wpisu do książki kontroli, czynności kontrolne realizował zespół kontrolny w składzie:

1. ██████████ – główny specjalista w Wydziale Kontroli i Nadzoru Biura Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – kierownik zespołu, na podstawie upoważnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr 8/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r.
2. ██████████ – główny specjalista w Wydziale Kontroli i Nadzoru Biura Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – członek zespołu kontrolnego, na podstawie upoważnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr 8/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r.

Tryb kontroli jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono:

I. Stan prawno – organizacyjny

Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki zapewnia wykonywanie przez Wojewodę Zachodniopomorskiego zadań związanych z pełnieniem przez niego funkcji.

Zgodnie z treścią zarządzenia nr 415/2016 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, podstawową komórką organizacyjną Urzędu jest wydział. Wydziałami kierują dyrektorzy wydziałów przy pomocy zastępców, a organizację wewnętrzną oraz szczegółowy zakres działania Wydziałów określają regulaminy organizacyjne. Natomiast z Zarządzenia nr 205/2016 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Zachodniopomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Szczecinie wynika, że w ramach WSOiC ZUW funkcjonuje oddział w Delegaturze Urzędu w Koszalinie.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 30/2016 Dyrektora Generalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie sprawy, będące przedmiotem kontroli załatwiane były w Oddziale do Spraw Cudzoziemców w Szczecinie oraz w oddziale terenowym w Koszalinie. Bezpośredni nadzór nad tą komórką organizacyjną sprawuje Dyrektor Wydziału. W kontrolowanym okresie Dyrektorem Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców WSOiC ZPUW była pani Małgorzata Neuman, która również pełniła bezpośredni nadzór na wieloosobowymi stanowiskami pracy do spraw postępowań administracyjnych

³Dz.U. z 2011 r. nr 185 poz. 1092

w sprawach cudzoziemców. Kierownikiem Oddziału do Spraw Cudzoziemców w Koszalinie była pani

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

Według danych zawartych w Systemie Informatycznym POBYT v.2 w okresie od dnia 1 lipca do dnia 30 września 2016 r. do Wojewody Zachodniopomorskiego wpłynęły wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, którymi objętych było **1988** cudzoziemców.

W ogólnej, wskazanej wyżej liczbie, **1733** to wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Na ich podstawie, według danych na dzień sporządzenia statystyk przez Wydział Analiz i Statystyk Migracyjnych BSZ⁴, Wojewoda udzielił wnioskowanego zezwolenia **1495**, a odmówił wnioskowanego zezwolenia **132** aplikującym. W **31** przypadkach umorzył postępowanie, natomiast w **68** przypadkach pozostawił wniosek bez rozpoznania. W chwili sporządzania statystyki **11** postępowań było nadal w toku.

Kontrolą objęto w tym zakresie **56** spraw z 1506,⁵ tj. 4% ogółu, w tym **51** postępowań zakończonych decyzją pozytywną, **1** postępowanie w toku,⁶ **1** sprawę, w której wydano postanowienie z art. 261§2 Kpa, **1** postępowanie zakończone decyzją o odmowie udzielenia wnioskowanego zezwolenia na podstawie art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁷ oraz zbadano zasadność pozostawienia bez rozpoznania **2** wniosków złożonych przez cudzoziemców.

Ocena działalności⁸ Wojewody Zachodniopomorskiego w zakresie wykonywania zadań będących przedmiotem kontroli została przeprowadzona pod względem legalności, celowości i rzetelności, a zespół kontrolny ocenił kontrolowany organ w następujących kategoriach:

- 1. Dopełnienie przez organ obowiązku ustalenia czy wnioskodawca spełniał warunki do udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia zaangażowania organu w procesie gromadzenia materiału dowodowego oraz sposobu jego rozpatrzenia.*
- 2. Terminowość prowadzonego postępowania.*

- 3. Wywiązywanie się przez organ z obowiązku.*

⁴ Stan na dzień 20 sierpnia 2017 r.

⁵ W dniu sporządzania analizy przedkontrolnej 11 spraw było w toku oraz 1495 zakończonych decyzją pozytywną.

⁶ Biorąc pod uwagę, że postępowania, w których wydana została decyzja negatywna weryfikowane są w toku postępowania odwoławczego, do kontroli losowo wybrano postępowania zakończone decyzją pozytywną oraz postępowania w toku. W okresie pomiędzy dniem sporządzenia analizy przedkontrolnej, a rozpoczęciem kontroli w WSOiC PUW zakończono postępowania w toku.

⁷ Dalej u.o.c.

⁸ Zastosowano 3 stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

- *pisemnego informowania strony, w języku dla niej zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących stronie prawach i ciążących na niej obowiązkach, co wynika z art. 7 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;*
- *uzyskania informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, co wynika z art. 109 ustawy o cudzoziemcach;*
- *sprawdzenia we wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego poprawności wpisu dotyczącego obowiązku pobrania przez organ odcisków linii papilarnych cudzoziemca, wnioskodawcy, co wynika z art. 106 ust. 4;*
- *wskazania w decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę informacji o których mowa w art. 118 ustawy o cudzoziemcach.*

4. Terminowość oraz rzetelność rejestracji danych w Systemie Informatycznym Pobyt v.2⁹.

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

W tej kategorii zespół kontrolny nie miał zastrzeżeń do 28 spraw.

Każda sprawa zawierała załącznik nr 1 do wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz opłaty skarbowe w prawidłowej wysokości. Wyjątek stanowiła sprawa, w której cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę bez dowodu dokonania opłaty skarbowej. W dniu złożenia wniosku, tj. 26 września 2016 r., cudzoziemiec został wezwany do usunięcia tego braku. Wobec faktu niedokonania wpłaty, co prowadzący sprawę potwierdził w Urzędzie Miasta, prawidłowo wydano postanowienie o zaniechaniu czynności uzależnionych od opłaty podając jako podstawę art. 261 § 2 Kpa. Pracownicy WSOiC wypełniając obowiązki wynikające z ustawy o cudzoziemcach dokonywali sprawdzenia w Wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany oraz Systemie Informacyjnym Schengen. Odbierali od wnioskodawców pisemne oświadczenia dot. ubiegania się o status uchodźcy lub udzielenia azylu w Polsce, wydania decyzji o wydaleniu, zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązaniu do powrotu (art. 99 ust. 1 i pkt 4 i 8 u.o.c.) oraz informacje dotyczące pracownika delegowanego do pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na określony czas przez pracodawcę mającego siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 116 ust. 1. u.o.c.). Cudzoziemcy składali również pisemne oświadczenia na okoliczność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 116 ust. 3 u.o.c.). Wnioski składane przez strony postępowania były kompletne

⁹ Dalej SI POBYT v.2

i nie zawierały informacji wskazujących na przesłanki do odmowy udzielenia wnioskowanego zezwolenia.

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

Z analizy akt wynika, że w 27 postępowaniach, w których cudzoziemiec nie spełniał warunków zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, nie wypełniano w części dotyczącej pierwszego etapu postępowania obowiązku określonego w art. 10 Kpa – *„Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”*. Wojewoda nie realizował obowiązku powiadomienia pracodawcy, któremu przysługuje status strony, o wszczęciu postępowania. Nie zawiadamiał o podstawowych prawach i obowiązkach, przysługujących mu w trakcie prowadzonego postępowania. Zgodnie z treścią art. 28 Kpa *stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. Prawo podmiotu powierzającego cudzoziemcowi pracę do bycia stroną można wywieść z przepisów zawartych w art. 118 u.o.c., które określają warunki wykonywania pracy. Są one wiążące nie tylko dla cudzoziemca, bezspornej strony postępowania, ale również pracodawcy, który pod groźbą odpowiedzialności wykroczeniowej, wynikającej z art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰ ma obowiązek ukształtowania stosunku prawnego łączącego go z cudzoziemcem w sposób odpowiadający warunkom wykonywania pracy wynikającym wprost z rozstrzygnięcia decyzji udzielającej zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Z powyższego przepisu wynika, iż pracodawca w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę posiada obowiązek prawny, tym samym jest stroną postępowania w myśl art. 28 Kpa. Należy przy tym podkreślić, iż w kolejnych etapach postępowania organ w sposób prawidłowy prowadził postępowanie, informując stronę o czynnościach dowodowych. Zawiadamiał pracodawcę przed wydaniem decyzji o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Spełniał również obowiązek doręczenia decyzji wszystkim stronom postępowania, nie pomijając pracodawcy¹¹. Należy zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora WSOiC ZUW,¹² że *„skoro pracodawca, jako strona postępowania, informowany jest na bieżąco o podejmowanych czynnościach procesowych, to z punktu widzenia materialnego bierze udział w toczącym się postępowaniu ze wszystkimi tego materialno-prawnymi konsekwencjami”*. Niemniej jednak art. 10 Kpa wyraźnie wskazuje, iż na każdym etapie postępowania, a pierwszym jego stadium jest wszczęcie postępowania, organ powinien zapewnić stronom czynny udział w jego toku, a zatem organ ma obowiązek powiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie podmioty, które są stroną w sprawie (art. 61 § 4). Można uwzględnić wyjaśnienia, iż organ kierując się ekonomią działań, odstępuje od pisemnego powiadomienia

¹⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 1065, z późn. zm.

¹¹ Stanowisko w przedmiocie prawa podmiotu powierzającego pracę do występowania jako strona postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zostało zawarte w piśmie okólnym nr DŁ-073-228/2015/13 z dnia 20 lutego 2015 r. oraz podtrzymane w piśmie okólnym nr DŁ.0738.48.2017/13 z dnia 5 września 2017 r.

¹² Pismo Pani Dyrektora WSOiC ZUW z dnia 7 września 2017 r., stanowiące odpowiedź na pismo kierownika zespołu kontrolnego BSZ-WKIN-91.2.2016/HT z dnia 7 września br. dot. uchyleń w prowadzonych postępowaniach

cudzoziemca o wszczęciu postępowania, gdyż składając wniosek osobiście jest on informowany o wszczęciu postępowania, przewidywanej dacie jego zakończenia albo konieczności uzupełnienia braków formalnych. W przypadku pracodawcy sprawa nie jest już tak oczywista. Z analizy akt wynika, iż w pierwszym stadium postępowania prowadzonego przez Wojewodę Zachodniopomorskiego pracodawca pozbawiony jest informacji, którymi dysponuje cudzoziemiec. Dopiero na etapie czynności dowodowych pracodawca jest informowany przez organ o toczącym się postępowaniu.

W 1 postępowaniu stwierdzono brak zasadności przywrócenia terminu do uzupełnienia wniosku w myśl art. 58 § 1 i 2 Kpa. Z akt sprawy wynika, że w dniu 12 sierpnia 2016 r. strona złożyła wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. W tym samym dniu na podstawie art. 64 § 2 Kpa wręczono cudzoziemce wezwanie do uzupełnienia w terminie 7 dni braków formalnych wniosku, tj.: *„informacji starosty dotyczącej możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych”* lub dokumentów potwierdzających opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne za ostatnie 3 miesiące pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. W dniu 6 września br. tj. 18 dni po upływie terminu określonego w wezwaniu, strona uzupełniła braki do których została wezwana i przedłożyła w Urzędzie *„informację starosty”* - (data sporządzenia dokumentu 12 sierpnia 2016 r.). Ponadto strona dołączyła pismo z prośbą o przywrócenie terminu rozpatrzenia wniosku. W aktach sprawy brak jednoznacznej informacji kiedy ustala przyczyna uchybienia terminu, brak również informacji, że uchybienie nastąpiło bez winy wnoszącej. Przywołane przez Dyrektora WSOiC wyjaśnienia¹³, że organ wydając postanowienie o przywróceniu terminu kierował się: legalnym pobytom cudzoziemki, wyjazdem na Ukrainę i przebywaniem tam w dniach od 16 sierpnia 2016 do 5 września 2016, faktem posiadania przez cudzoziemkę ważnego oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy zarejestrowanego w Powiatowym Urzędzie Pracy, ważnej wizy, są niewystarczające ponieważ nie wskazują jednoznacznie, iż strona wypełniła łącznie wszystkie przesłanki wymienione w art. 58 § 1 i 2 Kpa – *„W razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin”*. W ocenie zespołu kontrolnego organ nie wyjaśnił dokładnie stanu faktycznego w zakresie zasadności przywrócenia terminu. W tej sprawie należało wyjaśnić od kiedy strona dysponowała dokumentem *„informacja starosty”* i dlaczego dokument nie został złożony w Urzędzie osobiście przez stronę lub wysłany pocztą przed wyjazdem cudzoziemki na Ukrainę, tj. w dniu 16 sierpnia 2016 r. Należy przy tym podkreślić, iż strona została poinformowana w dniu 12 sierpnia 2016 r. o konieczności dostarczenia rzeczony dokumentu. Podobnie lakoniczna informacja dotycząca wyjazdu cudzoziemki na Ukrainę nie uprawdopodobnia, iż uchybienie nastąpiło bez winy wnoszącej. Nie można również zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora WSOiC ZUW, że zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzupełnienie braków pisma po terminie wyznaczonym wezwaniem skutkuje przyjęciem, że podanie wniesiono w dacie uzupełnienia braków - (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015

¹³ Pismo Pani Dyrektora WSOiC ZUW z dnia 7 września 2017 r., stanowiące odpowiedź na pismo kierownika zespołu kontrolnego BSZ-WKIN-91.2.2016/HT z dnia 7 września br. dot. uchybień w prowadzonych postępowaniach.

r. II GSK 2184/13), ponieważ przywołany wyrok odnosi się do innego stanu faktycznego, w którym strona dowiodła, iż nie z jej winy uchybiła terminowi.

Biorąc powyższe pod uwagę kategorię oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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

Zgodnie z art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej, a do takiej kategorii niewątpliwie należy zaliczyć postępowania w sprawie legalizacji pobytu, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Do tego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 Kpa). W przypadku postępowań w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń pobytowych takim terminem jest wynikający z przepisów ustawy o cudzoziemcach 30-dniowy termin przekazania przez komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby również konsula właściwego ze względu na ostateczne miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą, informacji czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zgodnie z art. 36 Kpa o każdym przypadku niezakończonym w określonym wyżej terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

W tej kategorii zespół kontrolny nie miał zastrzeżeń do 14 spraw z 56 podlegających kontroli postępowań.

W kontrolowanych postępowaniach zasadą było wyznaczanie 3-miesięcznego terminu załatwienia sprawy, o czym strona była informowana w pouczeniu. W 4 sprawach organ wydał decyzje w pierwotnym 3-miesięcznym terminie załatwienia sprawy, w pozostałych przypadkach rozstrzygnięcia zapadały w terminach dłuższych niż 3-miesiące, tj. po upływie 3 miesięcy (25 spraw), 4 miesięcy (16 spraw), 5, 6 i 8 miesięcy (6 spraw) oraz 14 miesięcy (1 sprawa).

Wyznaczenie dłuższego niż wynikający z obowiązujących przepisów Kpa terminu załatwienia sprawy z jednej strony – mając na uwadze obciążenie organu administracji publicznej i racjonalność organizacji pracy urzędu obsługującego ten organ – wydaje się być działaniem celowym, ponieważ wyklucza konieczność wyznaczania w tzw. międzyczasie kolejnych terminów i od samego początku umożliwia stronie ukształtowanie własnego przekonania co do perspektywy czasowej możliwości realizacji założonego celu pobytu. Jednak z drugiej strony takie działanie może być postrzegane jako przewlekłe prowadzenie postępowania. Oceny, czy dane postępowanie jest prowadzone przewlekłe dokonuje się indywidualnie biorąc pod uwagę to czy organ administracji publicznej poprzez kolejne czynności faktycznie zmierza do załatwienia sprawy, czy są to czynności pozorne. Omawiana kwestia staje się ważką w kontekście zmiany przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego na mocy

ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁴, która w art. 37 Kpa wprowadziła nową instytucję ponaglenia, zastępującą zażalenie na niezakończony w terminie oraz zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania.

W 9 postępowaniach organ wypełnił dyspozycję art. 36 Kpa i powiadomił stronę o niezakończony w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy.

Uchybienia w tej kategorii polegały m.in. na nieterminowym wyznaczaniu nowych terminów zakończenia sprawy. W 27 postępowaniach kolejne zawiadomienie o przedłużeniu terminu wysłano do strony po wyznaczonym poprzednio terminie zakończenia sprawy. Opóźnienia wynosiły od 5 do 108 dni.

W 2 postępowaniach, w pierwszej sprawie wydano decyzje po upływie 3 dni, a w kolejnej po upływie 10 dni od terminu zakończenia sprawy, który został wskazany w zawiadomieniu o niezakończony w terminie.

W 13 przypadkach organ wydał decyzję po wyznaczonym terminie i w całości pominął dyspozycję art. 36 Kpa, nie informując strony o przyczynach zwłoki i nie wyznaczając nowego terminu zakończenia sprawy. Rozstrzygnięcia zapadały z opóźnieniem od 6 do 33 dni.

Ponadto z przeglądu kontrolowanych akt wynika, że analiza złożonych przez strony dokumentów prowadzona była dopiero, gdy zbliżał się wyznaczony termin zakończenia danej sprawy. Kolejne czynności również prowadzono „skokowo” tj. gdy mijał termin określony w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu zakończenia sprawy.

Aby wyjaśnić przyczynę opisanych wyżej nieprawidłowości Dyrektor WSOiC wskazała, że w 2016 r. nastąpił lawinowy wzrost przyjmowanych wniosków w sprawach cudzoziemców, zwłaszcza w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę. Dynamikę wzrostu obrazują dane statystyczne przyjmowanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego wniosków w zakresie pobytów czasowych, w latach 2014-2017¹⁵:

- rok 2014 – **1612** wniosków;
- rok 2015 – **3793** wnioski (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 164,45%);
- rok 2016 – **6222** wnioski (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 189,44%);
- rok 2017 – **4081** wniosków¹⁶.

Przy tym należy podkreślić, że za przyrostem spraw nie następował proporcjonalny przyrost w zatrudnieniu pracowników, co mogłoby usprawnić pracę Oddziału. Zgodnie z przedstawionymi zespołowi kontrolnemu danymi w kontrolowanym okresie sprawami dotyczącymi cudzoziemców w WSOiC ZUW zajmowało się 14 osób. Ponadto Dyrektor WSOiC ZUW zwróciła uwagę, że (...) *pracownicy merytoryczni nie tylko rozpatrują wnioski o udzielenie zezwoleń, ale wykonują również szereg innych czynności związanych z prowadzonym czasochłonnym postępowaniem – są to przesłuchania, udzielanie wyjaśnień stronom, łączenie akt, dokumentów w sprawach, przesyłanie akt do innych województw, udostępnienie informacji służbom i wiele innych czasochłonnych czynności administracyjnych. Wiele dokumentów pracownicy generują osobiście – takie jak krs, cedig, księgi*

¹⁴(Dz. U. z 2017 r., poz. 935) obowiązująca od 1 czerwca 2017 r.

¹⁵ Pismo Dyrektora WSOiC PUWz dnia 7 września 2017 r.

¹⁶ Stan na dzień 31 sierpnia 2017 r.

wieczyste, dokumenty pochodzące z systemów ewidencji ludności czy usc, niejednokrotnie potwierdzają wpływ opłaty skarbowej w UM w Szczecinie (...)."

W związku z powyższym kategorię oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Ad.3 Zespół kontrolny nie miał zastrzeżeń do wywiązywania się przez kontrolowany organ z obowiązku pisemnego informowania strony w języku dla niej zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących stronie prawach i ciążących na niej obowiązkach, co wynika z art. 7 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, z wyjątkiem 1 postępowania, w którym takiego pouczenia nie wręczono oraz 2 postępowań, w których brak było daty wręczenia pouczenia.

Zgodnie z art. 109 ustawy o cudzoziemcach w każdej kontrolowanej sprawie Wojewoda Zachodniopomorski występował do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, z prośbą o udzielenie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z reguły organy wskazane w cytowanej ustawie nie odpowiadały na zapytanie Wojewody, wobec czego organ stosował zapisy art. 109 ust. 4 u.o.c. uznając, iż wymóg uzyskania informacji został spełniony.

Wszystkie kontrolowane sprawy zawierały adnotacje świadczące, iż organ pobierał odciski linii papilarnych od cudzoziemca wnioskodawcy wypełniając tym samym obowiązek określony art. 106 ust. 4 u.o.c.

Każda wydana decyzja o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zawierała informacje, o których mowa w art. 118 ustawy o cudzoziemcach. Wskazywała podmiot powierzający wykonywanie pracy, a w przypadku gdy cudzoziemiec miał być pracownikiem tymczasowym także pracodawcę użytkownika, stanowisko, na jakim cudzoziemiec będzie wykonywał pracę, wysokość najniższego wynagrodzenia, wymiar czasu pracy oraz rodzaj umowy na podstawie której cudzoziemiec ma wykonywać pracę.

Należy przy tym podkreślić, że w sprawach w których wydano rozstrzygnięcia już po 1 stycznia 2017 r. tj. po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę organ wykazał się dbałością w przestrzeganiu nowego prawa i uwzględniał wyższą kwotę, określoną w cytowanej ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę kategorię oceniono **pozytywnie**.

Ad. 4 Rejestrowanie z opóźnieniem w SI POBYT v.2 danych dotyczących wpływających do organu wniosków w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy wydanych w tym przedmiocie decyzji może rodzić poważne konsekwencje dla cudzoziemców, których dotyczą, ponieważ z danych zawartych w tym systemie teleinformatycznym korzystają nie tylko Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców i wojewodowie, ale również służby odpowiedzialne za szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne w Polsce, takie jak np. Straż Graniczna, Policja czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego itp.

Analiza wpisów Wojewody Zachodniopomorskiego do SI POBYT v.2, dotyczących skontrolowanych spraw objęła 56 wniosków i 55 rozstrzygnięć.¹⁷

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

- **Rejestracja przyjętych wniosków:**

53 wnioski na 56 kontrolowanych zostało zarejestrowanych w SI POBYT v.2 w ciągu 2 dni roboczych od daty wpływu. W **2** przypadkach rejestracja trwała od 3 do 5 dni roboczych oraz w **1** przypadkach termin rejestracji był dłuższy niż 5 dni roboczych.

- **Rejestracja wydanych rozstrzygnięć:**

50 rozstrzygnięć na 55¹⁸ kontrolowanych zostało zarejestrowane w SI POBYT v.2 w ciągu 2 dni roboczych od daty wydania. W **5** przypadkach w terminie dłuższym niż w ciągu 5 dni roboczych.

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

Biorąc pod uwagę terminowość wprowadzania danych oraz fakt, że opisane wyżej uchybienia nie miały wpływu na prawa osób których dotyczyły kategorię oceniono **pozytywnie**.

III. Wnioski i zalecenia pokontrolne

1. Należy zwrócić uwagę na przestrzeganie przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących terminów załatwiania spraw.
2. W postępowaniach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę należy powiadamiać pracodawcę o wszczęciu postępowania oraz podstawowych prawach i obowiązkach, przysługujących mu jako stronie postępowania.¹⁹
3. Należy przeszkolić pracowników z zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz Kodeksu postępowania administracyjnego przy ustalaniu zasadności przywrócenia terminu rozpatrzenia wniosku pobytoowego po uzupełnieniu jego braków formalnych.
4. Należy podejmować i kontynuować działania w celu zabezpieczenia składu osobowego adekwatnego do ilości zadań wykonywanych przez WSOiC ZUW.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o poinformowanie mnie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu, o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

nie sprawdzano rejestracji spraw przekazanych innym organom oraz sprawy w toku

¹⁹ Zwracam uwagę, że stan prawny stanowiący podstawę uznania pracodawcy jako strony postępowania najprawdopodobniej ulegnie zmianie w najbliższym czasie. W dniu 11 lipca 2017 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (UC – 77). W chwili obecnej jest on przedmiotem I czytania w Sejmie (druk sejmowy nr 1780). W art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej przewiduje się m.in. dodanie do ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach nowego art. 113a, który będzie stanowił, że w postępowaniu w sprawie udzielenia lub cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy stroną postępowania jest wyłącznie cudzoziemiec, o którym mowa, odpowiednio, w art. 98 ust. 1 albo art. 101. Będzie to przepis ogólny w Rozdziale 1 Działu V ustawy o cudzoziemcach, a zatem mający zastosowanie w każdym postępowaniu w sprawie udzielenia lub cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy.

SZEF
URZĘDU DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW

Rafał KOCALA