



**SZEF URZĘDU DO SPRAW
CUDZOZIEMCÓW**

Warszawa, dn. września 2019 r.

BSZ.WKIN.091.1.2019/HT

Pan

Przemysław Czarnek
WOJEWODA LUBELSKI

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Kontrolę przeprowadzono w dniach od 3 do 7 czerwca 2019 r. na podstawie planu kontroli na rok 2019, zatwierdzonego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹, pana Rafała Rogalę.

Przedmiotem kontroli były postępowania oraz decyzje wydawane w sprawach udzielenia cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, na podstawie wniosków, które wpłynęły do Wojewody Lubelskiego w okresie od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 30 września 2018 r.

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

Ocenię poddano pracę Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego³ mieszczącego się przy ul. Spokojnej 4, 20-914 Lublin. W okresie podlegającym kontroli funkcję Wojewody Lubelskiego pełnił pan Przemysław Czarnek.

¹ Dalej Szef UdSC

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2206 z późn. zm.; dalej u.o.c

³ Dalej WSOiC LUW

Organem nadrzędnym nad wykonywaniem przez wojewodów zadań, wynikających z u.o.c., zgodnie z art. 22 ust. 2 tejże ustawy, był Szef UdSC.

Po dokonaniu, w dniu 3 czerwca 2019 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 3/2019 z dnia 10 maja 2019 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 4/2019 z dnia 10 maja 2019 r.

Tryb kontroli był zgodny z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.⁴

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono:

I. Stan prawno – organizacyjny

Lubelski Urząd Wojewódzki zapewniał wykonywanie przez Wojewodę Lubelskiego zadań związanych z pełnieniem przez niego funkcji.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, ustalony Zarządzeniem Wojewody Lubelskiego Nr 106/16 z dnia 3 października 2016 r., zmieniony Zarządzeniem Nr 256 Wojewody Lubelskiego z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie*. Zgodnie z Regulaminem Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego Wojewoda wykonywał zadania przy pomocy Wicewojewody, Dyrektora Generalnego Urzędu, dyrektorów wydziałów oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Dyrektor Generalny Urzędu zapewniając sprawne funkcjonowanie Urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, wydawał w tym zakresie stosowne polecenia dyrektorom wydziałów Urzędu. Dyrektorzy wydziałów odpowiadali za rzetelne i terminowe wykonywanie zadań Wojewody przypisanych do zakresu działania wydziału, określonych działaniami administracji rządowej, stosownie do postanowień Statutu.

Zgodnie z *Zarządzeniem Nr 1/2017 Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego⁵ z dnia 4 października 2017 r., z późn. zm. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie* sprawy, będące przedmiotem kontroli załatwiane były w oddziale ds. obsługi cudzoziemców, oddziale legalizacji pobytu I, oddziale legalizacji pobytu II oraz oddziałach spraw obywatelskich i cudzoziemców w delegaturach Urzędu w Białej Podlaskiej, Chełmie i Zamościu.

⁴Dz.U. z 2011 r. nr 185 poz. 1092

⁵ Dalej WSOIC LUW

Pracami WSOiC kierował Dyrektor Wydziału. W kontrolowanym okresie Dyrektorem WSOiC LUW była pani Angelika Konaszczuk, a zastępcą dyrektora Wydziału pani Kinga Kasprzak.

Kierownikiem w Oddziale ds. Obsługi Cudzoziemców był [REDAKTOWANO] kierownikiem w oddziale legalizacji pobytu I była [REDAKTOWANO], a w oddziale legalizacji pobytu II [REDAKTOWANO]. Natomiast kierownikami oddziałów w Białej Podlaskiej, Chełmie i Zamościu byli odpowiednio [REDAKTOWANO] oraz [REDAKTOWANO].

II. Ocena prawidłowości prowadzenia przez Wojewodę Lubelskiego 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 w okresie od 1 lipca 2018 r. do 30 września 2018 r. do Wojewody Lubelskiego wpłynęły wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, którymi objętych było 847⁶ cudzoziemców.

Na podstawie wymienionych wyżej wniosków (na dzień sporządzenia statystyk przez Wydział Analiz i Statystyk Migracyjnych BSZ tj. 4 kwietnia 2019 r.) Wojewoda Lubelski udzielił wnioskowanego zezwolenia 787 cudzoziemcom, a odmówił wnioskowanego zezwolenia 41 aplikantom. W 28 przypadkach umorzył postępowanie, a w 23 pozostawił wniosek bez rozpoznania. W 5 przypadkach odmówił wszczęcia postępowania, natomiast w 2 przypadkach odmówił przywrócenia terminu do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Na dzień sporządzenia statystyk 116 postępowań było w toku.

Kontrolą objęto 57 spraw w tym 34 postępowania zakończone decyzją pozytywną, 14 postępowań w toku.⁷ Ponadto zespół kontrolny zbadał zasadność umorzenia 2 postępowań. Kontrolni podlegały również 2 sprawy, w których odmówiono wszczęcia postępowania oraz 3 wnioski, które pozostawiono bez rozpoznania.⁸

Spośród 57 skontrolowanych spraw poza uchybieniami w zakresie czynności technicznych - brak niektórych adnotacji urzędowych w miejscach do tego przeznaczonych na wnioskach składanych przez cudzoziemców nie stwierdzono uchybień w 38 postępowaniach.

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

⁶ W jednym postępowaniu mogło zapaść więcej niż jedna decyzja. Niektóre wnioski mogły zostać przekazane do właściwych wojewodów ze względu na miejsce pobytu cudzoziemców.

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

⁸ Do kontroli wytypowano 60 spraw. Nie skontrolowano 3 postępowań, ponieważ zostały one przekazane do innych organów: 2 sprawy w toku przekazano do Wojewody go Mazowieckiego, 1 sprawę, w której wydano postanowienie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania przekazano do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

1. *Dopełnienie przez organ obowiązku ustalenia czy wnioskodawca spełniał warunki do udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia zaangażowania organu w procesie gromadzenia materiału dowodowego oraz sposobu jego rozpatrzenia.*
2. *Terminowość prowadzonego postępowania.*
3. *Wywiązywanie się przez organ z obowiązku:*
 - *pisemnego informowania strony, w języku dla niej zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących stronie prawach i ciążących na niej obowiązkach, co wynika z art. 7 u.o.c.;*
 - *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 u.o.c.;*
 - *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 u.o.c.;*
 - *wskazania w decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę informacji o których mowa w art. 118 u.o.c.*
4. *Terminowość oraz rzetelność rejestracji danych w Systemie Informatycznym Pobyt v.2.⁹*

W programie kontroli założono 4 stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

Ocena działalności Wojewody Lubelskiego we wskazanych powyżej 4 kategoriach

Ad. 1. Warunki udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę szczegółowo określają przepisy odpowiednio Rozdziału 1 i Rozdziału 2, Działu V u.o.c.

W tej kategorii zespół kontrolny **nie stwierdził żadnych nieprawidłowości.**

Z analizy akt prowadzonych postępowań wynika, że pracownicy WSOiC LUW przed wszczęciem postępowania badali legalność pobytu wnioskodawcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonując oceny ważności tytułów pobytowych takich jak: wize oraz zezwolenia pobytowe. Analizowali przesłanki do udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę określone w art. 114 u.o.c. Gromadzili i weryfikowali dowody dotyczące źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie

⁹ Dalej SI Pobyt v 2

kosztów utrzymania wnioskodawcy i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, ubezpieczenia zdrowotnego oraz miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Każda sprawa zawierała załącznik nr 1 do wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Jeżeli rodzaj wykonywanej pracy nie podlegał wyłączeniu z testu rynku pracy na mocy odrębnych przepisów¹⁰ w aktach każdej sprawy znajdowała się aktualna informacja starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb na lokalnym rynku pracy. Ponadto porównywano warunki wykonywania pracy określone w umowie o pracę/zleceniu z warunkami zatrudnienia określonymi w „informacji starosty.”

Każda sprawa zawierała adnotacje dotyczące sprawdzenia danych osobowych wnioskodawców w wykazie cudzoziemców, których pobyt jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niepożądany¹¹ oraz czy ich dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu¹². Daty sprawdzeń widniejące w adnotacjach wskazywały, że sprawdzenia były dokonywane tuż po złożeniu wniosku przez cudzoziemca oraz przed wydaniem decyzji przez organ. Badane postępowania zawierały dowody opłaty skarbowej w prawidłowej wysokości.

Biorąc powyższe pod uwagę kategorie oceniono pozytywnie.

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

¹⁰ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę /J.t.Dz.U.2015.588 z późn. zm./.

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

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

rozporządzenie na 14 Wojewody Lubelskiego polskiego z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie lubelskim.

art. 90 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

¹¹ Dalej Wykaz

¹² Dalej SIS

na ostatek 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 niezalatwienia sprawy w określonym wyżej terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zalatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w zalatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

W kontrolowanych postępowaniach zasadą było wyznaczanie 2-miesięcznego terminu zalatwienia sprawy, o czym strona była informowana przy składaniu wniosku o pobyt czasowy i pracę. Wnioskodawcy wręczano gotowy druk, który zawierał informacje dotyczące przewidywanego terminu zakończenia sprawy i pouczenie o prawie strony do wniesienia ponaglenia.

Zespół kontrolny zgadza się, że wyznaczenie 2-miesięcznego czyll dłuższego terminu zalatwienia sprawy niż wynikający z obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jest działaniem celowym i uzasadnionym, zwłaszcza w świetle obecnego obciążenia organu przyrostem spraw administracyjnych. Przyjęte rozwiązanie wyklucza konieczność wyznaczania w tzw. międzyczasie kolejnych terminów i od samego początku umożliwia stronie ukształtowanie własnego przekonania co do perspektywy czasowej możliwości realizacji założonego celu pobytu. Jednakże należy podnieść, że oceny, czy dane postępowanie jest prowadzone przewlekle dokonuje się indywidualnie, biorąc pod uwagę to, czy organ administracji publicznej poprzez kolejne czynności faktycznie zmierzał do zalatwienia sprawy, czy były to czynności pozorne.

W tej kategorii zespół kontrolny stwierdził uchybienia w zakresie beczynności organu.

➤ **Bezczynność organu w 4 postępowaniach.**

Pierwsze merytoryczne czynności w sprawie podjęto po upływie:

- 1 miesiąca - 1 sprawa
- 1,5 miesiąca - 1 sprawa
- 2 miesiące - 2 sprawy

W celu zobrazowania charakteru beczynności organu, przedstawić można jedną ze spraw, która jest reprezentatywna dla tego rodzaju nieprawidłowości. W dniu 12.09.2018 r. cudzoziemiec złożył wniosek o udzielnie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium RP. Pierwsze czynności w sprawie podjęto w dniu 14.11.2018 r. tj. po upływie dwóch miesięcy. Na podstawie art. 64 § 2 organ skierował pismo do pełnomocnika strony i wezwał cudzoziemca do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez przedstawienie do wglądu oryginału dokumentu podróży. W tym samym piśmie wezwano również stronę do dołączenia do wniosku zał. nr 1, wypełnionego przez podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy. Ponadto organ w tym samym dniu wystosował pismo do pełnomocnika strony i na podstawie art. 261 § Kpa wezwał cudzoziemca do przedstawienia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za zezwolenie w kwocie 440 zł.

Przy obecnym obciążeniu Wojewody Lubelskiego liczbą prowadzonych spraw związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która znacznie wzrosła w stosunku do lat ubiegłych, założono w programie kontroli, iż w tej kategorii dopuszcza się ocenę pozytywną w przypadku uchybień nieprzekraczających 10% prowadzonych postępowań. Przy takich założeniach w przypadku 57 skontrolowanych spraw, liczba spraw z uchybieniami nie powinna przekroczyć 6 postępowań. Stwierdzono beczynność Wojewody Lubelskiego w przypadku 4 postępowań. Pozostałe postępowania prowadzone były terminowo, organ zmierzał do szybkiego załatwienia sprawy i nie stwierdzono działań pozornych w celu przedłużenia terminu załatwienia sprawy. Organ w każdym przypadku wypełniał dyspozycję art. 36 Kpa i powiadamiał stronę o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Należy również podkreślić, że beczynność organu we wskazanych postępowaniach nie była rażąca.

Biorąc powyższe pod uwagę kategorię oceniono pozytywnie.

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

Zgodnie z art. 109 u.o.c. w każdej kontrolowanej sprawie Wojewoda 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.

Kontrolowane sprawy zawierały adnotacje świadczące, iż organ pobierał odciski linii papilarnych od cudzoziemców wnioskodawców, wypełniając tym samym obowiązek określony w art. 106 ust. 4 u.o.c.

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

Odnosząc się do codziennej praktyki związanej dbałością o przejrzystość i uporządkowanie akt, należy stwierdzić, że każda z badanych spraw zawierała konieczne adnotacje urzędowe na wnioskach składanych przez cudzoziemców, takich chociażby jak: numer systemowy osoby, data i podpis osoby

przyjmującej wniosek, daty i podpisu osoby prowadzącej sprawę. W aktach każdej sprawy znajdowała się metryka, o której mowa w art. 66a Kpa. Jedynie we wnioskach składanych przez cudzoziemców w znakomitej większości spraw brakowało wpisu numeru systemowego wniosku w polu do tego przeznaczonym. Numery systemowe wniosku były zamieszczane na okładkach teczek prowadzonych spraw.

W tej kategorii zespół kontrolny stwierdził uchybienia w zakresie:

➤ **Brak pouczenia z art. 7 u.o.c.: 2 sprawy**

Organ co do zasady wywiązywał się z obowiązku określonego w art. 7 u.o.c., informując wnioskodawców o zasadach i trybie postępowania w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, a w związku z nim przysługujących im prawach oraz ciążących na nich obowiązkach. W kontrolowanych aktach znajdowały się oświadczenia cudzoziemców o wręczeniu im omawianych pouczeń w języku dla nich zrozumiałym. W dwóch sprawach brak potwierdzenia wręczenia takich pouczeń, znajdują się jedynie podpisane przez cudzoziemców druki z pouczeniami z art. 10 kpa., które nie wypełniają dyspozycji art. 7 u.o.c.

Ponadto organ stwierdził nieprawidłowości, które należy wskazać, chociaż nie miały one wpływu na wypełnienie przez organ obowiązków wynikających z Rozdziału 1 i 2 Działu V ustawy o cudzoziemcach. Sprawy, w których stwierdzono uchybienia w tym zakresie nie zostały wzięte pod uwagę w ocenie tej kategorii.

➤ **Brak wskazania podstawy prawnej z art. 50 Kpa w przypadku kierowania do strony wezwanie do uzupełnienia braków materialnych: 9 spraw**

Organ w przypadku konieczności uzupełnienia materiału dowodowego, niezbędnego do rozstrzygnięcia w sprawie wzywał stronę trybie art. 50 Kpa, do przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie przez stronę warunków określonych w art. 114 u.o.c. Zespół kontrolny zwrócił uwagę, że w przypadku 9 postępowań organ, wzywając do przedłożenia np. dokumentów potwierdzających posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych lub potwierdzenia pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wskazywał jedynie art. 114 ust. 1 u.o.c. a włączał przepisy prawa materialnego określające warunki niezbędne do uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Pomijał natomiast inny akt normatywny tj. art. 50 kpa, który wskazuje na podstawę prawną działania organu w zakresie skierowanego do strony żądania. Odnosząc się do wskazanego uchybienia Dyrektor WSOIC L UW w piśmie z dnia 5 czerwca 2019 r. o sygn.: SO- II.6156.72.2019.ABA/AT wyjaśnia, że „W przypadku wniosków nie obciążanych brakami formalnymi przewidziane jest wezwanie zgodnie z art. 50 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące uzupełnienia dokumentów lub złożenia pisemnych wyjaśnień niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Przy opracowywaniu przedmiotowego pisma Wojewoda Lubelski kieruje się przepisami art. 54. § 1 kpa, który stanowi, iż w wezwaniu należy wskazać: 1) nazwę i adres organu wzywającego; 2) imię i nazwisko wyzwanego; 3) w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze

i w jakim celu zostaje wezwany; 4) czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienia lub zeznania na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego; 5) termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika; 6) skutki prawne niezastosowania się do wezwania. (...).” Należy zgodzić się, że art. 54 Kpa wymieniając składniki wezwania nie zamieszcza podstawy prawnej jako jednego z elementów wezwania, na podstawie, którego organ podejmuje czynności. Należy jednak zwrócić uwagę, że konieczność wskazania podstawy prawnej przy kierowaniu wezwania do strony wywodzi się z art. 6 Kpa - „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.” Oraz art. 7 Kpa - „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.” W literaturze przedmiotu czytamy, że „Działanie na podstawie prawa oznacza: 1) działanie na podstawie obowiązującej normy prawnej (...) Organ administracji publicznej obowiązany jest wykazać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania.”¹³ W opinii zespołu kontrolnego obowiązek wykazania każdego działania organu na podstawie prawa, dotyczy także wezwania strony do uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie. Zespół kontrolny podtrzymuje swoje stanowisko, iż w przypadku wezwania strony do uzupełnienia braków materialnych wniosku należy wskazać w piśmie kierowanym do strony podstawę prawną takiego wezwania tj. art. 50 Kpa.

W programie kontroli założono, iż w tej kategorii dopuszcza się ocenę pozytywną w przypadku uchybień nieprzekraczających 10% prowadzonych postępowań. Przy takich założeniach w przypadku 48 skontrolowanych spraw¹⁴, liczba spraw z uchybieniami przy ocenie pozytywnej z uchybieniami nie powinna przekroczyć 5 postępowań. W tej kategorii zespół kontrolny miał zastrzeżenia do 2 spraw. Wątpliwości budziła skuteczność wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 7 u.o.c. Organ natomiast w całości wypełnił obowiązek wynikający z art. 118, art. 109 oraz art. 106 u.o.c. Pracownicy WSOiC dochowali staranności w prowadzeniu akt oraz zamieszczali adnotacje urzędowe na wnioskach składanych przez cudzoziemców.

Biorąc powyższe pod uwagę kategorie oceniono pozytywnie.

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

Rejestrowanie z opóźnieniem w SI POBYT v.2 danych dotyczących wpływających do organu wniosków w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy wydanych w tym przedmiocie decyzji może rodzić poważne konsekwencje dla cudzoziemców, których dotyczą, ponieważ z danych zawartych w tym systemie teleinformatycznym korzystają nie tylko

¹³ KPA Adamiak 2019, wyd. 16

¹⁴ Z oczywistych względów w tej kategorii nie badano wniosków pozbawionych be rozpoznania, postanowień o odmowie wszczęcia postępowania oraz postępowań umorzonych.

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 Lubelskiego do SI POBYT v.2, dotyczących skontrolowanych spraw objęła 57 wniosków i 42 rozstrzygnięć.

- **Rejestracja przyjętych wniosków:**

Wnioski w 36 postępowaniach na 57 kontrolowanych zostało zarejestrowanych w SI POBYT v.2 w ciągu 2 dni roboczych od daty wpływu. W 5 przypadkach rejestracja trwała od 3 do 5 dni roboczych oraz w 16 przypadkach termin rejestracji przekroczył 5 dni roboczych.

- **Rejestracja wydanych rozstrzygnięć:**

Decyzje organu w liczbie 19 na 42 kontrolowane zostały zarejestrowane w SI POBYT v.2 w ciągu 2 dni roboczych od daty ich wydania. W 3 przypadkach w ciągu 5 dni roboczych. W terminie dłuższym niż 5 dni roboczych zarejestrowano 20 decyzje.

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

W związku z licznie stwierdzonymi opóźnieniami w rejestracji wniosków i wydanych decyzji w SI Pobyt v. 2, których rejestracja w niektórych przypadkach następowała po upływie jednego a nawet 2 miesięcy, kierownik zespołu kontrolnego pismem z dnia 18 lipca 2019 r. o sygn. BSZ-KIN.091.1.2019.HT zwrócił się do Dyrektora WSOIC LUW z prośbą o wyjaśnienie przyczyn powstałych nieprawidłowości. Zastępca Dyrektora WSOIC LUW w piśmie z dnia 24 lipca 2019 r. o sygn. SO-VII.6156.1.2019. wyjaśniła, że „(...) - opóźnienia w rejestracji wymienionych w piśmie wniosków w SI Pobyt v.2 spowodowane były tym, że wnioski te zostały złożone w Biurze Podawczym Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie. Wnioski złożone w ten sposób przekazywane są do Oddziału ds. obsługi cudzoziemców Wydziału Spraw Obywatelskich Cudzoziemców LUW w Lublinie po ok. 2-3 dniach od ich złożenia. W związku z dużą liczbą składanych w Biurze Podawczym LUW wniosków oraz równoległe składanych wniosków bezpośrednio w Oddziale ds. obsługi cudzoziemców (po wcześniejszej rejestracji telefonicznej), oraz ograniczonymi możliwościami kadrowymi ww. Oddziale, rejestracja przyjętych wniosków odbywa się niezwłocznie, jednak czasami w późniejszym terminie. Natomiast wnioski składane przez cudzoziemców osobiście w Oddziale ds. obsługi cudzoziemców, rejestrowane są w SI Pobyt v.2 bezpośrednio podczas ich przyjmowania.

- rozbieżności czasowe związane z datą opracowania decyzji a ich rejestracją w systemie informatycznym SI POBYT powstają przede wszystkim z uwagi na braki kadrowe wśród personelu merytorycznego oraz personelu pomocniczego, wspomagającego inspektorów prowadzących postępowania administracyjne (...).

Zaznaczyć należy, że na przestrzeni ostatnich lat liczba składanych wniosków o udzielenie zezwolenia na terytorium RP znacząco wzrosła. Znajduje to odzwierciedlenie w prowadzonych

postępowaniach, m.in. W okresie późniejszej rejestracji udzielnych zezwoleń. Dodatkowo zaznaczyć należy, że decyzje wpisywane w okresie przekraczającym 5 dni przypadają na rok 2018 – był to okres bardzo dużego obciążenia – pod względem całościowej liczby przyjętych wniosków i prowadzonych postępowań. Liczba spraw rozpatrywanych w tamtym okresie przypadająca na jednego pracownika była niewspółmiernie wysoka co do zatrudnionego wówczas personelu. (...).”

W programie kontroli założono, że w tej kategorii dopuszcza się ocenę pozytywną z nieprawidłowościami w przypadku uchybień nieprzekraczających 25%, spraw, których wnioski lub decyzje zostały zarejestrowane po upływie 2 dni roboczych. W Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców LUW liczba spraw, w których wnioski lub decyzje zostały zarejestrowane po upływie dwóch dni roboczych od wpływu wniosku lub wydania decyzji, przekroczyła 50%. Przystępując do oceny tej kategorii zespół kontrolny wziął pod uwagę wyjaśnienia Dyrektora WSOIC i uznał, iż zaistniały obiektywne przeszkody w terminowej rejestracji wniosków i wydanych przez wojewodę decyzji. Zespół kontrolny przyjął wyjaśnienia w sprawie przyczyn powstałych nieprawidłowości w części dotyczącej bezprecedensowego wzrostu spraw realizowanych w WSOIC przypadających na rok 2018 przy jednoczesnym niewystarczającym do ich obsługi stanie kadrowym. Odrzucił natomiast wyjaśnienia dotyczące kwestii związanych z przekazywaniem wniosków z Biura Podawczego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego do Wydziału Spraw Obywatelskich Cudzoziemców, uznając, iż sprawy organizacyjne nie mogą być okolicznością uzasadniającą powstałe nieprawidłowości.

Zespół kontrolny ważąc znaczenie założonych mierników oceny, obiektywne przesłanki powstałych nieprawidłowości oraz przedstawioną argumentację kontrolowanej jednostki w zakresie przyczyn w zwłoce rejestracji wniosków i wydanych decyzji wystawił Wojewodzie Lubelskiemu w tej kategorii ocenę pozytywną z nieprawidłowościami.

Zespół kontrolny opierając ocenę końcową na ocenach cząstkowych w poszczególnych kategoriach, ocenił działalność Wojewody Lubelskiego oraz pracę Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w kontrolowanym zakresie na ocenę pozytywną z uchybieniami.

III. WNIOSKI I ZALECENIA POKONTROLNE

1. Należy zwrócić większą uwagę na przestrzeganie przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących terminów załatwiania spraw.
2. Należy pisemnie informować wnioskodawcę w języku dla niego zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Fakt wręczenia pouczenia z art. 7 u.o.c. powinien każdorazowo zostać udokumentowany w aktach postępowania.
3. Organ w każdym przypadku wezwania strony do czynności niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy powinien wskazywać podstawę prawną takiego żądania.

4. Należy dokonywać kompletnej adnotacji urzędowych na wnioskach pobytowych składanych przez cudzoziemców.

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. Pismo w tej sprawie proszę przesłać na adres: ul. Taborowa 33, 02-699 Warszawa

2 podpisane

SZEF
URZĘDU DO SPRAW
CUDZOZIEMCÓW
Jarosław SZAJNER