

Jak informuje Najwyższa Izba Kontroli, administracja publiczna nie radzi sobie z obsługą lawinowo rosnącej liczby cudzoziemców przyjeżdżających do Polski. Czas legalizacji ich pobytu w ciągu czterech lat wydłużył się ponad trzykrotnie - z 64 do 206 dni. W skrajnym przypadku cudzoziemiec na wydanie decyzji czekał ponad trzy lata. Zdaniem Izby, brakuje sprawnej, rzetelnej i terminowej obsługi, co jest spowodowane m.in. problemami kadrowymi w urzędach i niewystarczającym finansowaniem ich działalności. Wciąż nie stworzono strategicznego dokumentu określającego politykę państwa w zakresie kształtowania migracji. To wszystko może spowodować, że zniecierpliwieni cudzoziemcy, którzy uzupełniają niedobory na naszym rynku pracy, wyjadą z Polski.

Przybywający coraz liczniej do Polski imigranci mogą być sposobem na częściowe rozwiązanie niedoborów na rynku pracy. Do 2050 r., aby utrzymać obecny poziom zatrudnienia w polskiej gospodarce, musiałyby w niej pracować ok. 8 proc. cudzoziemców. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w wyniku zmiany uwarunkowań międzynarodowych, np. otwarcia rynków pracy innych państw Europy Zachodniej dla obywateli ze Wschodu, napływ cudzoziemców do Polski może zostać wyhamowany.

Dlatego coraz większego znaczenia nabiera odpowiednia ich obsługa. Tymczasem zwiększone zainteresowanie legalizacją pobytu i pracy w Polsce, powoduje istotne wyzwania oraz problemy urzędów. Jak pokazała kontrola NIK, administracja publiczna w latach 2014-2018 nie była przygotowana pod względem proceduralnym i technicznym do sprawnej obsługi licznie napływających do Polski cudzoziemców.

W latach 2014-2018 do urzędów wojewódzkich w całej Polsce wpłynęło łącznie ponad 910 tys. wniosków o zezwolenie na pracę, z czego w 2014 r. było ich prawie 47 tys., a w 2018 r. już blisko 367 tys. W urzędach pracy zarejestrowano łącznie ponad 5,8 mln oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, przy czym ich liczba wzrosła czterokrotnie: z 387 tys. w 2014 r. do ponad 1,5 mln w 2018 r. Z uwagi na zmianę prawa, w 2018 r. do urzędów pracy wpływały także wnioski o zezwolenie na pracę sezonową - w łącznej liczbie ponad 235 tys., z których ponad 51 proc. rozpatrzono pozytywnie.

Jak podaje NIK, brakowało dokumentów o strategicznym charakterze, kompleksowo określających politykę państwa w zakresie kształtowania migracji i koordynacji działań instytucji w tym zakresie, pomimo że Rada Ministrów określiła za niezbędne ich opracowania już w lutym 2017 r. Poprzednio obowiązujące dokumenty tej rangi (od lipca 2012 r. do października 2016 r.), zostały uznane za nieadekwatne do sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Polski. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialny za sprawy cudzoziemców i koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, działając opieszale nie opracował nowego dokumentu, który - jak sam Minister wskazał - określałby zakres koordynacji i spójności działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa oraz wskazywał kierunki jej kształtowania. Podjęto wprawdzie działania zmierzające do jego opracowania, jednak nie zakończyły się one powodzeniem.

Wypracowaniem aktualnej polityki migracyjnej państwa zajmowało się jednocześnie kilka zespołów. W MSWiA funkcjonował międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji i wewnątrzresortowy Zespół do spraw przygotowania dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, a w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju działał Zespół roboczy ds. społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej. Taki podział kompetencji, w tym pomiędzy dwóch ministrów, jest działaniem nieefektywnym. Powiązanie polityki migracyjnej z kwestiami społeczno-gospodarczymi powinno odbywać się w oparciu o funkcjonujący porządek prawny, w którym to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest ustawowo odpowiedzialny za sprawy cudzoziemców i koordynację polityki migracyjnej. Prace równolegle prowadzone w obu resortach

krzyżowały się, co może skutkować sporami, trudnościami w skoordynowaniu działań oraz dublowaniem kompetencji, na co zwracało uwagę m.in. Rządowe Centrum Legislacji.

Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami był niewystarczający, bowiem m.in. nie ograniczył przypadków nieterminowości wydawanych rozstrzygnięć. Choć podejmowano działania mające na celu usprawnienie obsługi cudzoziemców, polegających głównie na zwiększaniu zatrudnienia - nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Średni czas trwania prowadzonych postępowań dotyczących legalizacji pobytu w okresie objętym kontrolą wydłużył się ponad trzykrotnie - z 64 dni do 206 dni. Pomimo trwających od 2017 r. w MSWiA prac nad przygotowaniem polityki nadzorczej Ministra wobec podległych organów, nie wypracowano dotąd właściwego dokumentu.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wypracował także sformalizowanej polityki nadzoru nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Pod koniec maja 2019 r. w MSWiA trwały jeszcze prace nad stosownym dokumentem, chociaż miały się one skończyć w IV kwartale 2018 r. Dopuszczono zatem do sytuacji dalszego nadzoru nad Szefem tego Urzędu w sposób nieusystematyzowany i doraźny, oparty zasadniczo na przedstawianych przez ten organ sprawozdaniach.

Brak odpowiedniego nadzoru uwidocznił się także w innym ważnym aspekcie. W MSWiA nierzetelnie monitorowano proces wykonywania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu. W latach 2016-2018 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał łącznie 12 takich decyzji. Przesłankami były obawy, że osoby te mogą prowadzić działalność terrorystyczną (10 decyzji) lub szpiegowską (dwie decyzje). Tymczasem w pięciu na sześć skontrolowanych spraw, nie dysponowano informacjami Straży Granicznej, czy cudzoziemcy faktycznie opuścili terytorium RP. Wiedzę o tym czerpano przede wszystkim z kontaktów roboczych pracowników MSWiA z pracownikami Straży Granicznej. Nie było to jednak odpowiednio udokumentowane. W wyniku kontroli NIK Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował o zmianie praktyki polegającej na roboczym informowaniu o wykonaniu decyzji, na rzecz udokumentowanego przekazywania informacji przez Straż Graniczną.

W Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej nie opracowano dokumentu, dotyczącego dostępu cudzoziemców do rynku pracy z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki. Wprowadzone rozwiązania prawne, ograniczały się do jednostkowych ułatwień, np. w przypadku niektórych zawodów zniesienia obowiązku przeprowadzenia przed zatrudnieniem cudzoziemca analizy, czy na to stanowisko nie ma chętnych do pracy Polaków. Brakowało spójnego systemu narzędzi oraz mechanizmów, zachęcających i wspierających cudzoziemców o ustabilizowanej sytuacji zawodowej do trwałego osiedlania się w Polsce.

Opracowywane na lata 2015-2017 i 2018 rok Krajowe Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia były przygotowane nierzetelnie, gdyż nie określały ilościowych wskaźników realizacji ujętych w nich zadań. Utrudniało to ocenę ich skuteczności, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich. Pochodzące z czerwca 2014 r. opracowanie o cudzoziemcach na rynku pracy nie było aktualizowane, choć opierało się na danych z 2012 r. i wcześniejszych, a więc z okresu, w którym rynek pracy miał inne problemy i wyzwania niż obecnie.

NIK zwraca uwagę na istotne znaczenie pracy cudzoziemców dla funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. W latach 2014-2017 liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego systematycznie rosła i na koniec każdego z tych lat wynosiła odpowiednio: ponad 124 tys.

osób, 184 tys. osób, 293 tys. osób i 440 tys. osób, natomiast według stanu na 30 września 2018 r. było ich już ponad 569 tys. Warunkiem, by cudzoziemcy zasilali polski system ubezpieczeń społecznych jest m.in. zapewnienie pracodawcom możliwości legalnego ich zatrudnienia, do czego niezbędne jest zagwarantowanie wydajnego systemu wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca. Opóźnienia w tym zakresie mogą doprowadzić do powiększenia się liczby cudzoziemców pracujących w szarej strefie i jednocześnie zmniejszenia wpływów z podatków do budżetu państwa. Ministerstwo nie analizowało i nie projektowało przyszłych zobowiązań ZUS wobec ubezpieczonych cudzoziemców, pomimo takich możliwości. Może to w przyszłości utrudnić prowadzenie polityki migracyjnej państwa.

Kontrola 264 spraw dotyczących wydawania cudzoziemcom przez wojewodów zezwoleń pobytowych, na pracę, a także dokumentów podróży, wykazała nieprawidłowości w aż 187 sprawach (blisko 71 proc. zbadanych spraw). Błędy dotyczyły wszystkich skontrolowanych urzędów wojewódzkich.

Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności ustalania daty wszczęcia postępowania administracyjnego niezgodnie z prawem (73 sprawy) oraz podejmowania pierwszej czynności w sprawie już z opóźnieniem, co powodowało ich przewlekłość (10 spraw). Opóźnienia sięgały do 345 dni. W 42 sprawach prowadzono postępowania z naruszeniem terminów przewidzianych w przepisach prawa. W skrajnym przypadku decyzja została wydana po 1 259 dniach od złożenia wniosku, tj. po ponad trzech latach. Dodatkowo w 15 sprawach organ pozostawał w bezczynności, pomimo dysponowania wystarczającym materiałem dowodowym, pozwalającym na jej zakończenie - bezczynność trwała od dwóch miesięcy do dwóch lat i ośmiu miesięcy.

Średni czas prowadzenia postępowań w urzędach wojewódzkich w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP systematycznie wydłużał się. W 2018 r. wynosił od 116 dni (województwo lubelskie) do 328 dni (województwo dolnośląskie), choć co do zasady powinny się one zakończyć najpóźniej do 90 dni.

Jak ocenia Izba, niewłaściwa obsługa w urzędach wojewódzkich prowadzić może do istotnego zniechęcenia cudzoziemców, którzy potencjalnie podjęliby legalną i długotrwałą pracę. Konkurencyjność innych krajów, a także coraz większe możliwości podejmowania w nich pracy mogą prowadzić do odpływu cudzoziemców z polskiego rynku pracy.

Także w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców zadania związane z ich obsługą prowadzone były w sposób przewlekły. Wyznaczając nowe terminy określano je już wstępnie na okres od dwóch do ponad pięciu miesięcy.

Żaden ze skontrolowanych wojewodów nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Takich działań nie prowadził również Urząd do Spraw Cudzoziemców, pomimo prawnych możliwości w tym zakresie.

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu przyjęte rozwiązania proceduralno-organizacyjne przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków składanych przez cudzoziemców były sprzeczne z zasadą równego traktowania stron i stanowiły potencjalne pole do rozwoju mechanizmów korupcyjnych. W urzędzie tym umożliwiono, głównie tzw. klientom strategicznym, tj. cudzoziemcom wykonującym pracę na rzecz inwestorów zagranicznych, zlokalizowanych w specjalnych strefach ekonomicznych, złożenie wniosków poza systemem kolejkowym. W takim „trybie” przyjmowano

średnio ok. 300 cudzoziemców miesięcznie, którzy wbrew uznanej w urzędzie zasadzie procedowania wniosków zgodnie z chronologią ich wpływu, mieli możliwość uzyskania wcześniejszego rozstrzygnięcia sprawy, w porównaniu do pozostałych klientów, którzy nie mogli skorzystać z tej uprzywilejowanej ścieżki.

Jedną z przyczyn niewłaściwej obsługi cudzoziemców w urzędach wojewódzkich i w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców były niewystarczające i nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw zasoby kadrowe.

W 2018 r. do kontrolowanych urzędów wojewódzkich wpłynęło 278 tys. wniosków o legalizację pracy i ponad 180 tys. o legalizację pobytu, co stanowiło odpowiednio niemal siedmiokrotny i ponad trzykrotny wzrost w porównaniu do 2014 r. Tymczasem liczba zatrudnionych w tym okresie wzrosła tylko dwukrotnie z 438 do 875 osób. Pomimo wzrostu zatrudnienia, obciążenie pracowników liczbą przypadających spraw do załatwienia oraz duża ich rotacja (sięgająca nawet 80 proc.), skutkowały nieterminową i nierzetelną realizacją zadań. Duża rotacja pracowników powodowała przekazywanie rozpoczętych spraw innym, często niedoświadczonym osobom. We wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich wskazywano na potrzebę dodatkowego zatrudnienia pracowników. Wzmocnienie kadrowe urzędów pozostaje jedną z istotnych kwestii, która wpływa na sprawność prowadzenia postępowań dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce.

Kontrola NIK wykazała także istotne zróżnicowanie w obciążeniu urzędów wojewódzkich i urzędów pracy w różnych częściach kraju.

Przyznawane urzędom wojewódzkim środki finansowe były niewystarczające dla wzmocnienia kadrowego wydziałów zajmujących się obsługą cudzoziemców. W 2017 r. urzędy wojewódzkie zgłosiły zapotrzebowanie w wysokości blisko 18,5 mln zł na dodatkowe 255 etatów dla pracowników zajmujących się sprawami legalizacji zatrudnienia i pobytu cudzoziemców, a uzyskały środki w wysokości blisko 14 mln zł na 218 etatów. Przyznane fundusze na dodatkowe etaty, przy ciągłym wzroście liczby składanych wniosków, nie przyczyniły się do skrócenia terminów załatwiania spraw.

Także zasoby finansowe Urzędu do Spraw Cudzoziemców w szczególności na zatrudnienie pracowników, były nieadekwatne do potrzeb związanych z obsługą cudzoziemców. Pomimo że plan wydatków Urzędu wzrastał corocznie, w kontrolowanym okresie od ponad 98 mln zł do ponad 114 mln zł, to dotyczyły one głównie wydatków na pomoc socjalną dla cudzoziemców, w tym utrzymanie dla nich ośrodków.

W żadnym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich nie opracowano w sposób formalny odrębnych procedur obsługi cudzoziemców i nie przygotowano polityki informacyjnej, w tym zasad komunikowania się z klientami będącymi obcokrajowcami.

Tylko w dwóch urzędach pracy (spośród ośmiu skontrolowanych) opracowano w sposób formalny zasady obsługi klientów, w tym cudzoziemców i pracodawców ich zatrudniających oraz politykę informacyjną.

We wszystkich urzędach wojewódzkich funkcjonowały sale obsługi klientów, niemniej w trzech warunkach lokalowych, aby przebiegało to sprawnie, były niewystarczające. Występowały ponadto pojedyncze przypadki nieprzystosowania poczekalni do liczby oczekujących na załatwienie sprawy, braku zapewnienia poufności przy składaniu wniosków, niewłaściwego działania systemu rezerwacji wizyt.

Niesprawność działania organów administracji publicznej przekładała się na składane przez cudzoziemców skargi. We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich odnotowano ich ponad 1 tys. Najwięcej, aż 579 skarg wpłynęło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. NIK zauważa, że liczba skarg z roku na rok rośnie. W 2014 r. było ich 63, a w 2018 r. (do 30 września) już 620. Skargi najczęściej dotyczyły nienależytego wykonywania obowiązków przez pracowników, braku możliwości rejestracji wizyty w urzędzie, niedoręczenia decyzji rozstrzygającej sprawę, braku możliwości kontaktu i uzyskania informacji w toczącej się sprawie czy też opieszałości i przewlekłego ich prowadzenia.

Ponadto, z uwagi na beczynność wojewodów bądź przewlekłe prowadzenie postępowań dotyczących wydawania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, cudzoziemcy korzystali także z możliwości składania skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych. W latach 2014 (maj) - 2018 (listopad) wydały one łącznie 115 wyroków, w których stwierdzono beczynność lub przewlekłość postępowań i w związku z tym wojewodowie (Skarb Państwa) będą musieli łącznie zapłacić ponad 211 tys. zł. Istotny wzrost liczby wyroków zaobserwowano w 2018 r., bowiem do listopada tego roku wydano ich łącznie 101, w związku z czym Skarb Państwa będzie zobowiązany zapłacić ponad 196 tys. zł. Jednocześnie w sądach znajdowały się 183 skargi cudzoziemców, w których nie zapadł jeszcze wyrok. Największą liczbę 72 wyroków w latach 2017-2018 zasądził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu. Według stanu na IV kwartał 2018 r. w sądzie tym 128 spraw oczekiwało jeszcze na rozstrzygnięcie.

Wnioski

Do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skierowano 7 wniosków.

W ramach koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, organizacją struktur i urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji winien m.in.:

Sfinalizować prace mające na celu opracowanie dokumentu o charakterze strategicznym, określającego zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną oraz wskazującego kierunki kształtowania tej polityki.

Określić i wdrożyć rozwiązania, w tym prawne i nadzorcze, mające na celu usprawnienie prowadzenia postępowań legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców na terytorium RP, a także skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii.

Przeanalizować przyczyny fluktuacji kadr, jak i wpływ warunków pracy oferowanych przez urzędy wojewódzkie, na skuteczność realizacji zadań w zakresie obsługi cudzoziemców przez wojewodów.

Do Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej skierowano 5 wniosków.

W ramach prowadzonej polityki rynku pracy i zatrudnienia, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej winien m.in.:

Wypracować mechanizmy uzupełniania szczególnie dotkliwych niedoborów pracowników, w tym w branżach o popycie na wysokie kwalifikacje, celem dłuższego lub trwałego związania cudzoziemców z polskim rynkiem pracy.

Monitorować proces dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy, także pod kątem analizowania i projektowania przyszłych zobowiązań ZUS wobec ubezpieczonych cudzoziemców.

Określić i wdrożyć rozwiązania, w tym prawne, mające na celu usprawnienie legalizacji pracy cudzoziemców na terytorium RP i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii.

Do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców skierowano 2 wnioski.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako centralny organ administracji rządowej w sprawach m.in. wyjazdu cudzoziemców na terytorium RP, pobytu na nim i wyjazdu z niego, winien:

Zintensyfikować działania mające na celu uzyskanie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji realnego wzmocnienia kadrowego, pozwalającego na rzetelną i terminową realizację ustawowych zadań, o których mowa w art. 22 ustawy o cudzoziemcach.

Wprowadzić usprawnienia mające na celu terminowe zamieszczanie i aktualizację wpisów w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, w szczególności z uwagi na ich charakter związany z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego.

Do wojewodów skierowano 4 wnioski.

W związku z wykonywaniem zadań dotyczących legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP, wojewodowie winni m.in.:

Kontynuować działania zmierzające do poprawy sytuacji kadrowej wydziałów do spraw cudzoziemców, w tym ukierunkowane na ograniczanie fluktuacji pracowników.

Podejmować skuteczne działania zmierzające do terminowego załatwiania spraw dotyczących wydawanych cudzoziemcom zezwoleń na pobyt i na pracę, w tym poprzez wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością realizowanych zadań, celem ograniczenia liczby ponagleń i skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań.

Źródło: NIK