



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.11.2.2025

Pani Dorota Ryl
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/031 Pozyskiwanie pracowników z rynków zagranicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
tel. 48422393200, llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Ryl, Wojewoda Łódzki ² , od 20 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Karol Młynarczyk, Wojewoda Łódzki, od 18 kwietnia do 19 grudnia 2023 r. Tobiasz Bocheński, Wojewoda Łódzki, od 25 listopada 2019 r. do 17 kwietnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań. 2. Wydawanie zezwoleń na pracę cudzoziemców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewelina Dębowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/54/2025 z 19 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-107)

¹ Dalej: Urząd lub ŁUW.

² Dalej: Wojewoda.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2024 Wojewoda nie w pełni prawidłowo realizował część zadań z zakresu wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.⁵ Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nieuchylania zezwoleń na pracę (mimo zaistnienia ustawowych przesłanek) oraz rozstrzygania spraw z uchybieniem terminów, o których mowa w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ w znacznej mierze wynikały z niewystarczających zasobów kadrowych w Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę oraz trzech punktach obsługi klienta w Piotrowie Trybunalskim, Skierniewicach i Sieradzu funkcjonujących w strukturze Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców⁷, którym Wojewoda powierzył zadania w zakresie wydawania zezwoleń na pracę. Fluktuacja pracowników oraz niedobory kadrowe miały również wpływ na wzrost liczby nierozpatrzonych wniosków na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą.

NIK pozytywnie ocenia zapewnienie kompletnej i aktualnej informacji w zakresie udzielania zezwoleń na pracę oraz rzetelne i wnikliwe weryfikowanie w skontrolowanych postępowaniach zgromadzonego materiału dowodowego potwierdzającego wypełnianie przez wnioskodawców przesłanek ustawowych związanych z wydaniem zezwolenia na pracę, podejmowanie działań sprawdzających oraz pozyskiwanie informacji od innych organów, zapewniające przy tym równe traktowanie podmiotów powierzających pracę i cudzoziemców.

Z kolei negatywnie należy ocenić prowadzenie przez ŁUW postępowań administracyjnych z naruszeniem przepisów Kpa, tj. rozstrzyganie spraw z naruszeniem ustawowych terminów, czy odstępowanie od informowania strony o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. NIK negatywnie ocenia nieeliminowanie z obrotu prawnego, wbrew dyspozycji art. 88k ustawy o promocji zatrudnienia, zezwoleń na pracę podlegających uchyleniu oraz brak skutecznych rozwiązań w zakresie nadzorowania i egzekwowania od podmiotów powierzających pracę realizację obowiązku informowania Wojewody o okolicznościach wymienionych w art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia.

Współpraca podejmowana przez Wojewodę z innymi instytucjami kontrolnymi, w tym Strażą Graniczną czy Państwową Inspekcją Pracy nie zawsze była wystarczająco skuteczna i efektywna.

NIK zwraca uwagę, że duża liczba spraw przypadających na jednego pracownika oraz narastająca corocznie liczba zaległych spraw dotyczących wydawania zezwoleń na pracę wskazują na potrzebę wprowadzenia skutecznych rozwiązań systemowych, bez których realizacja zadań w sposób rzetelny i terminowy będzie wciąż utrudniona.

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

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 214, ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.; dalej: Kpa.

⁷ Dalej: WSOiC lub Wydział.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań
Opis stanu faktycznego	1.1. Od stycznia 2017 r. zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemców przypisane były, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu, Oddziałowi paszportowemu i zezwoleń na pracę (wcześniej Oddziałowi paszportowemu)⁹ funkcjonującemu w strukturze WSOiC. W strukturze Wydziału funkcjonowały również punkty obsługi klienta w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach, które poza obsługą paszportową i obsługą cudzoziemców zajmowały się również prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemców. Sprawy z zakresu zezwoleń na pracę prowadzone były w oparciu o wypracowaną mapę procesu, która służyła ujednoliceniu sposobu postępowania pracowników merytorycznych przy prowadzonych postępowaniach administracyjnych oraz opisywała kolejne etapy sprawy wraz ze wskazaniem osób za nie odpowiedzialnych, terminu realizacji oraz osób weryfikujących i kontrolujących dany etap. (akta kontroli str. 111-153) 1.2. Stan zatrudnienia w Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę na koniec poszczególnych lat 2022-2024 wynosił odpowiednio: 55, 58,5 i 60 etatów, z czego zadaniami związanymi z wydawaniem zezwoleń na pracę zajmowało się 12 pracowników merytorycznych¹⁰. Limit zatrudnienia dla ww. komórki został określony na podstawie opisu stanowisk oraz corocznego planu dochodów i wydatków¹¹. W latach 2022-2024 odnotowano następującą rotację pracowników na stanowiskach związanych z udzielaniem zezwoleń na pracę: – w poszczególnych latach ustalił stosunek pracy z odpowiednio: ośmioma, czterema i dwoma pracownikami; – w latach 2022-2023 pracę na ww. stanowiskach rozpoczęło odpowiednio: siedmiu i czterech pracowników, zaś w 2024 r. – jeden pracownik. W latach 2022-2024 przeprowadzono łącznie 11 naborów do pracy na stanowiskach związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę, z czego w poszczególnych latach odpowiednio: sześć, jeden i cztery. Nierozstrzygnięte pozostały dwa nabory z 2024 r.¹², zaś w wyniku pozostałych zatrudniono łącznie dziewięciu pracowników (sześciu, jednego i dwóch w poszczególnych latach). Jednocześnie odnotowano po jednym przypadku ustania zatrudnienia w okresie do roku od zatrudnienia i po okresie dłuższym niż rok od zatrudnienia.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Do 13 sierpnia 2024 r. oddział nosił nazwę: Oddział paszportowy. Zgodnie ze zmianą Regulaminu organizacyjnego ŁUW od 14 sierpnia 2024 r. dodano: Oddział paszportowy i zezwoleń na pracę.

¹⁰ W latach 2022-2024 liczba etatów związanych z udzielaniem zezwoleń nie uległa zmianie.

¹¹ W przypadku pracowników zatrudnionych w korpusie służby cywilnej, limit zatrudnienia był stały i jedynie ulegał zwiększeniu albo zmniejszeniu w przypadku przyznania dodatkowych środków na utworzenie etatów albo likwidacji stanowiska pracy. Z kolei w zakresie stanowisk poza korpusem służby cywilnej limit uzależniony był od przyznanych środków budżetowych i w przypadku wygenerowanych oszczędności mógł zostać chwilowo zwiększony np. gdy pojawiły się dodatkowe zadania (nie dłużej niż do końca danego roku budżetowego).

¹² Ze względu na brak ofert.

(akta kontroli str. 154-160, 166-176)

W latach objętych kontrolą na jednego pracownika przypadało średnio odpowiednio: 3 276, 3 106 i 3 733 spraw¹³, a średni czas trwania postępowania w sprawie o udzielenie zezwolenia w latach 2022-2024 na pracę wynosił od dwóch do czterech miesięcy.

(akta kontroli str. 163-165)

Niedotrzymywanie ustawowych terminów rozstrzygania postępowań o zezwolenia na pracę wynikało z niewystarczającego poziomu zatrudnienia. Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśniła, że kierownictwo Wydziału od lat zabiegało o zwiększenie zatrudnienia¹⁴, bowiem brak odpowiedniej liczby etatów był jedyną przyczyną problemów i przekraczania terminów. Od 2017 r. napływ cudzoziemców zainteresowanych pracą i osiedleniem się w Polsce, spowodował znaczący wzrost liczby wniosków dotyczących legalizacji pracy i pobytu. Z roku na rok statystyki wskazywały coraz więcej wydanych decyzji. Nie spowodowało to jednak, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora WSOiC, proporcjonalnego zwiększenia budżetu Wojewody na dodatkowe etaty, a niedostateczna liczba etatów do realizowania zezwoleń na pracę jest problemem systemowym i globalnym w skali kraju i dotyczy wszystkich urzędów wojewódzkich, nie tylko Wojewody Łódzkiego.

Kierownictwo Wydziału na bieżąco informowało kierownictwo Urzędu o sytuacji WSOiC i wnioskowało o dodatkowe zatrudnienie. W kontrolowanych latach 2022-2023 Dyrektor Wydziału wraz z Zastępcą systematycznie (co tydzień) brali udział w spotkaniach z kierownictwem, na których omawiane były statystyki i raporty. Wdrażane były różne formy pomocy, jak oddelegowania pracowników, praca w godzinach nadliczbowych w soboty, dodatkowe zatrudnienie w ramach umów zleceń, zaangażowanie dodatkowych stażystów i praktykantów. Przy czym działania te, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora WSOiC, nie były wystarczające i pomagały tylko doraźnie rozwiązywać największe zaległości, a bez otrzymania dodatkowych etatów z budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji problem nie zostanie rozwiązany¹⁵.

W ocenie Zastępcy Dyrektora WSOiC zwiększenie obsady o 15 etatów pozwoliłoby na realizowanie spraw w terminie, o ile nie nastąpi ponowny masowy wzrost liczby składanych do organu wniosków przez pracodawców.

W celu zoptymalizowania pracy w Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę na bieżąco wprowadzano zmiany organizacyjne, tak aby bardziej efektywnie wykorzystać zasoby kadrowe do zmniejszania zaległości i skracania postępowań w przedmiocie wydawania zezwoleń na pracę, np. czasowo przesuwając na stanowiska związane z rejestrowaniem wniosków o zezwolenia, pracowników zajmujących się sprawami paszportowymi.

(akta kontroli str. 1151-1177)

Wojewoda wyjaśniła, że liczba pracowników merytorycznych była i pozostawała nieadekwatna w stosunku do liczby postępowań dotyczących zezwoleń na pracę. Pomimo systematycznego wzrostu liczby składanych wniosków

¹³ Obliczono biorąc pod uwagę liczbę wykwalifikowanych pracowników merytorycznych zajmujących się weryfikacją wniosków (12) oraz liczbę wydanych decyzji w danym roku (odpowiednio: 39 317; 37 268 i 44 796).

¹⁴ W okresie objętym kontrolą trzykrotnie kierowano pisma do Dyrektora Generalnego ŁUW sygnalizując niedobory kadrowe w WSOiC i wyrażając potrzebę zwiększenia etatów.

¹⁵ Mając na uwadze podejmowane działania i ograniczenia systemowe, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania nieprawidłowości w tym zakresie.

o zezwolenia, liczba pracowników nie zwiększyła się od dłuższego czasu, na co organ nie miał żadnego wpływu.

(akta kontroli str. 1135-1144)

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków pracowników, którzy zajmując się udzielaniem zezwoleń na pracę, wnioskowaliby do Dyrektora Generalnego Urzędu o zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia.

(akta kontroli str. 161-162)

1.3. ŁUW zapewniał kompletne i aktualne informacje w zakresie udzielania zezwoleń na pracę za pomocą infolinii WSOiC funkcjonującej pod numerem 42 664 17 97, za pośrednictwem strony internetowej Wydziału¹⁶, telefonicznie poprzez kontakt bezpośrednio z pracownikami merytorycznymi prowadzącymi postępowania w zakresie zezwoleń na pracę, osobiście w siedzibie Oddziału w Łodzi i w trzech punktach obsługi klienta oraz e-mailowo poprzez kontakt na adres wskazany w informacjach ogólnodostępnych¹⁷. Poza infolinią dostępną w języku polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim, pozostałe źródła informacji dostępne były tylko w języku polskim. W ŁUW przyjęto, że nie było konieczności tłumaczenia pozostałych materiałów informacyjnych, ponieważ w postępowaniach o wydanie zezwolenia na pracę na terytorium RP, stroną postępowania były wyłącznie podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom, nie zaś sami cudzoziemcy. Dodatkowo, w przeważającej większości spraw, wnioski dotyczyły zezwoleń typu A, czyli stroną byli pracodawcy prowadzący działalność gospodarczą na terenie RP i chcący pozyskać pracowników z zagranicy.

W WSOiC funkcjonował elektroniczny system kolejkowy QMS umożliwiający umawianie wizyt na bieżąco i na kolejne dni¹⁸. Link do systemu dostępny był z poziomu strony internetowej WSOiC oraz ogólnej strony ŁUW.

W okresie objętym kontrolą, wnioski o wydanie zezwoleń na pracę mogły być składane elektronicznie przez stronę praca.gov.pl, jak i w wersji papierowej – listownie i osobiście w siedzibie Oddziału paszportowego i zezwoleń na w Łodzi lub w punktach obsługi klienta w Piotrkowie Trybunalskim, Skierniewicach i Sieradzu. System elektroniczny administrowany był przez Ministra Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej i posiadał funkcjonalności umożliwiające dokonywanie uzupełnień, korekt, przedkładania pism, a ze strony Urzędu – wysyłanie wezwań, zawiadomień oraz decyzji, a także weryfikowanie danych w rejestrach innych podmiotów, np. ZUS, Straży Granicznej czy w systemie Pobyt administrowanym przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Podmiot powierzający pracę (wnioskodawca) miał możliwość załatwienia sprawy elektronicznie w całości bez konieczności wizyty w Urzędzie. Większość postępowań wszczynana była poprzez elektroniczne złożenie wniosku. I tak, w 2024 r. do ŁUW wpłynęło 44 529 wniosków o wydanie zezwolenia, z których zaledwie 3 318 (7%) było złożonych w formie papierowej. Ze względu na brak obowiązku posiadania podpisu elektronicznego, Wojewoda dopuszczał możliwość uzupełniania spraw prowadzonych elektronicznie także dokumentami w wersji papierowej. W wypadku wszczęcia postępowania w formie elektronicznej, strona posiadała dostęp do akt postępowania, które mogła w dowolnym momencie uzupełnić. Za pośrednictwem systemu praca.gov.pl strona była także informowana o wszystkich kierowanych do niej pismach. W przypadku, gdy postępowanie zostało wszczęte poprzez wniesienie do organu wniosku w formie papierowej albo poprzez wniesienie wniosku

¹⁶ Bezpośrednia strona internetowa WSOiC – wsoic.lodzkie.eu oraz funkcjonujące przekierowanie ze strony głównej Urzędu – www.gov.pl/web/uw-lodzkie

¹⁷ wso@lodz.uw.gov.pl

¹⁸ www.bezkolejki.eu/lodzkiuw

w formie elektronicznej, a jako preferowaną formę kontaktu wybrano kontakt listowny, wtedy strona nie posiadała możliwości elektronicznego dostępu do pism kierowanych do niej. Ustalenie, na jakim etapie znajdowało się postępowanie było wówczas możliwe poprzez kontakt z pracownikiem merytorycznym.

W WSOiC utworzono stanowisko obsługi klienta, na którym dokonywano wstępnej weryfikacji wniosków oraz przyjmowano uzupełnienia do wniosków. Przy czym weryfikacja ta dotyczyła tylko elementów formalnych i nie odnosiła się do kompletności wniosków pod względem merytorycznym.

W celu załatwienia sprawy, wnioskodawca miał możliwość umówienia wizyty w systemie QMS internetowo lub telefonicznie umawiając się bezpośrednio z osobą prowadzącą postępowanie. W przypadku składania dokumentów wymaganych w oryginale (takich jak pełnomocnictwo, oświadczenie o niekaralności z art. 88j ustawy o promocji zatrudnienia) wnioskodawcy wybierali osobiste stawiennictwo w Urzędzie, formę listowną poprzez operatora pocztowego lub składali je w formie elektronicznej poprzez system praca.gov.pl podpisując podpisem kwalifikowanym lub profilem zaufanym. W sytuacji konieczności uzupełnienia wniosku strona posiadała dowolność wyboru dogodnego dla siebie terminu. Ze względu na to, że większość wnioskodawców korzystała z możliwości elektronicznego uzupełniania akt postępowania nie odnotowywano problemu kolejki do stanowiska informacyjnego ani problemu z umówieniem wizyty elektronicznie.

(akta kontroli str. 163-164, 177-179, 228-235)

W wyniku przeglądu stron internetowych dedykowanych podmiotom zainteresowanym uzyskaniem zezwolenia na pracę dla cudzoziemców ustalono, że z poziomu wyszukiwarki na pierwszej stronie wyświetlały się adresy stron przekierowujące na strony ŁUW oraz WSOiC. Na obu stronach zawarto szczegółowe informacje o sposobie załatwiania spraw z zakresu uzyskania zezwoleń na pracę, danych adresowych właściwych organów, podstawach prawnych, sposobach składania wniosków wraz ze wzorami wniosków oraz wymaganych dokumentów i oświadczeń. Obie strony internetowe zawierały odnośniki do systemu umożliwiającego rezerwację wizyty w Urzędzie.

(akta kontroli str. 180-213)

W toku kontroli, na podstawie przedstawionych dokumentów oraz przeglądu systemu komputerowego *ZC – Zatrudnienie cudzoziemców* ustalono, że w Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę obsługa wniosków o wydanie zezwolenia na pracę przebiegała w nw. etapach:

- po przyjęciu wniosku rejestrowano go w systemie EZD oraz w systemie ZC; całe postępowanie prowadzono w systemie ZC, zaś system EZD służył jedynie pomocniczo;
- po zarejestrowaniu wniosku przystępowano do jego weryfikacji formalnej; dokonywał tego pracownik merytoryczny sprawdzając kompletność i prawidłowość zarówno wniosku jak i załączników do niego; czynności sprawdzające polegały na weryfikacji pracodawcy, jak i cudzoziemca; sprawdzano także kompletność i poprawność załączonych do wniosku dokumentów i oświadczeń; w razie potrzeby wzywano stronę postępowania do uzupełnienia wniosku;
- po tym etapie sprawa kierowana była do rozpatrzenia (do wydania decyzji merytorycznej) do drugiego pracownika merytorycznego; przed sporządzeniem decyzji pracownik także dokonywał stosownej weryfikacji wniosku, a następnie w systemie ZC generował decyzję;

- skierowanie decyzji do podpisu elektronicznego; decyzje podpisywał Zastępca Dyrektora WSOiC odpowiedzialny za sprawy zezwoleń na pracę bądź Kierownik Oddziału paszportowego i zezwoleń na pracę;
- wydana decyzja rejestrowana była w systemie ZC oraz EZD.

Każdy z wymienionych etapów realizowany był przez inny zespół pracowników. Najtrudniejszy i najbardziej czasochłonny był etap weryfikacji wniosków, stąd do jego realizacji, jak wyjaśniła Kierownik Oddziału paszportowego i zezwoleń na pracę, oddelegowywani byli najbardziej wykwalifikowani pracownicy z dużym doświadczeniem i wiedzą merytoryczną. Każdą sprawę w rzeczywistości weryfikowało trzech różnych pracowników merytorycznych.

(akta kontroli str. 143-153, 165, 214-227, 338-345)

W Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę zapewniono warunki lokalowe¹⁹ sprzyjające sprawnemu przyjmowaniu i obsłudze wniosków o wydanie zezwoleń na pracę. Pomieszczenia Oddziału składały się z sali obsługi klientów oraz z pomieszczeń (pokoi biurowych) niedostępnych dla klientów. Oddział był dobrze oznakowany, a zakres spraw do załatwienia był opisany w sposób czytelny i przejrzysty na tablicach informacyjnych. W sali obsługi funkcjonowało stanowisko informacyjne oraz oznakowane stanowiska do obsługi spraw paszportowych oraz spraw dotyczących zezwoleń na pracę. W celu uporządkowania kolejki przy wejściu do sali obsługi umieszczono biletomat.

(akta kontroli str. 228-235)

1.4. W latach 2022-2025 (I półrocze) działalność ŁUW w zakresie wydawania zezwoleń na pracę nie była objęta kontrolami ani badaniami audytowymi.

(akta kontroli str. 108-110)

W toku kontroli Wojewoda odniosła się w swoich wyjaśnieniach do zagadnień systemowych, m. in. do trudności i barier uniemożliwiających skuteczne pozyskiwanie pracowników z zagranicy i proponowanych zmian w tym zakresie oraz adekwatności obowiązujących w okresie objętym kontrolą przepisów prawnych wskazując na:

- największą barierą w pozyskiwaniu pracowników z zagranicy (sygnalizowaną również przez pracodawców) był długi czas oczekiwania na wizy następujący po uzyskaniu zezwolenia na pracę oraz znaczny odsetek odmów jej udzielenia, co finalnie skutkowało niestawieniem się do pracy lub rezygnacją z niej przez wielu cudzoziemców;
- pozytywne rozwiązanie legislacyjne zawarte w nowej ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcowi na terytorium RP²⁰ wprowadzające cyfryzację całego postępowania, co powinno przyspieszyć proces oceny wniosków;
- pozytywne narzędzia wprowadzone w nowej ustawie dające podstawę do dokładniejszej weryfikacji wniosków o zezwolenie na pracę, które powinny skutkować wyeliminowaniem podmiotów składających je tylko dla pozorów, w celu umożliwienia jedynie cudzoziemcowi wjazdu do Polski, ale w celu innym niż wykonywanie pracy;
- problematyczność i czasochłonność weryfikacji, na podstawie nowych przepisów, kwalifikacji cudzoziemca potrzebnych do wykonywania pracy na danym stanowisku objętym wnioskiem o zezwolenie na pracę; Wojewoda wskazała, że nie jest w stanie ocenić – szczególnie w zawodach

¹⁹ Ustalono w wyniku oględzin pomieszczeń Oddziału paszportowego i zezwoleń na pracę w lokalizacji przy ul. Traugutta 25 w Łodzi.

²⁰ Obowiązującej od 1 czerwca 2025 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 621).

regulowanych²¹ – wiarygodności i adekwatności dokumentów poświadczających np. wykształcenie średnie lub posiadanie innych kwalifikacji z powodu braku znajomości lokalnych systemów edukacyjnych oraz dokumentów przez nie wystawianych. Zdaniem Wojewody to zadanie powinno spoczywać na konsulatach w toku rozpatrywania wniosków wizowych;

- potrzebę zapewnienia sprawności i kompletności funkcjonowania systemu teleinformatycznego ZC – *Zatrudnienie Cudzoziemców*;
- potrzebę wprowadzenia nowych przepisów wykonawczych, których na dzień 1 czerwca 2025 r. nie było.

Ponadto Wojewoda podkreśliła, że takie czynniki jak: problemy kadrowe, wydłużenie terminów wydawania zezwoleń na pracę, presja czasu w procesie weryfikacji wniosków, należy ocenić w kontekście zapewnienia rzeczywistych potrzeb rynku pracy i możliwie szybkiego zaspokojenia niedoborów pracowników u pracodawców, w zestawieniu z troską o bezpieczeństwo kraju związaną z działaniami firm aplikujących o zezwolenia tylko dla pozor, wyłącznie w celu umożliwienia cudzoziemcom wjazdu na teren Polski. Ponadto od lat niezmienną wysokość opłaty za złożenie wniosku była i pozostała nieadekwatna do kosztów postępowania administracyjnego, co sprzyjało składaniu przez pracodawców większej liczby wniosków o zezwolenia niż w rzeczywistości potrzebowali.

(akta kontroli str. 1135-1144)

Z uzyskanych w toku kontroli informacji²² od pracodawców wnioskujących o zezwolenia na pracę i podmiotów zajmujących się pozyskiwaniem pracowników z zagranicy wynika, że:

- główną przesłanką pozyskiwania pracowników z rynków zagranicznych był nieustający niedobór kandydatów do prac niewymagających wysokich kwalifikacji na rynku polskim i znacznie mniejsza rotacja cudzoziemców niż Polaków;
- jako bariery i trudności w skutecznym pozyskiwaniu pracowników z zagranicy wszyscy wymieniali długi okres oczekiwania na uzyskanie zezwoleń na pracę, długi okres oczekiwania na uzyskanie wizy, brak dostępnych terminów na wizyty wizowe w polskich konsulatach lub możliwość uzyskania wizyty wizowej jedynie w drodze losowania;
- uregulowania prawne dotyczące pozyskiwania pracowników z zagranicy nie przystawały do realiów rynku pracy, ponieważ skala migracji zarobkowej wymagałaby szybszych i bardziej elastycznych rozwiązań niż te obowiązujące;
- w opinii pracodawców, przepływ informacji o faktycznych potrzebach rynku pracy pomiędzy powiatowymi urzędami pracy, ministrem rodziny, pracy i polityki społecznej, ministrem spraw zagranicznych a polskimi konsulatami jest niewystarczający; konsulaty powinny być bardziej zorientowane w potrzebach polskiego rynku pracy i na tej podstawie bardziej rygorystycznie kreować politykę wizową;
- celem, w opinii pracodawców i podmiotów pozyskujących pracowników z rynków zagranicznych, powinno być m.in. wprowadzenie zmian legislacyjnych umożliwiających skuteczne złożenie wniosku wizowego,

²¹ Patrz art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcowi na terytorium RP.

²² W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do 15 pracodawców, wybranych wg osądu kontrolera oraz pięciu podmiotów, które wg pracowników urzędu mogły udzielić wyczerpujących informacji w zakresie objętym kontrolą. Informacji udzieliło siedem podmiotów/pracodawców.

a także ponowna weryfikacja ogłoszonego rozporządzeniem wykazu przedsiębiorców o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w celu zawarcia w nim przedsiębiorców rzeczywiście spełniających tą przesłankę.
(akta kontroli str. 1108-1124)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono odpowiednie warunki lokalowe niezbędne do obsługi wniosków o wydanie zezwoleń na pracę. Wojewoda zapewniał kompletną i aktualną informację w zakresie udzielania zezwoleń na pracę zarówno w siedzibie ŁUW, jak i na stronie internetowej. Przy czym posiadane w latach 2022-2024 niewystarczające zasoby kadrowe w Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę oraz duża rotacja pracowników znacząco wpływały na sprawną i terminową realizację zadań z zakresu wydawania zezwoleń na pracę. W latach 2022-2024 odnotowano sukcesywny wzrost liczby spraw przypadających rocznie na jednego pracownika z 3 276 w 2022 r. do 3 733 w 2024 r., zaś średni czas trwania postępowania w sprawie o udzielenie zezwolenia na pracę wynosił od dwóch do czterech miesięcy. Dla usprawnienia pracy Oddziału paszportowego i zezwoleń na pracę i zapewnienia pełnej i rzetelnej realizacji zadań z zakresu wydawania zezwoleń na pracę, poziom zatrudnienia w Oddziale wymagałby zwiększenia o około 25%.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wydawanie zezwoleń na pracę cudzoziemców

2.1. W latach 2022-2024 do ŁUW wpłynęło łącznie 80 579 wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, z czego w poszczególnych latach odpowiednio: 32 047, 21 681 i 26 851 wniosków²³. Z kolei w trybie ustawy o promocji zatrudnienia w analogicznym okresie wpłynęło łącznie 118 998 wniosków o zezwolenie na pracę, z czego w poszczególnych latach odpowiednio: 33 380, 41 059 i 44 559 wniosków.

W latach objętych kontrolą Wojewoda wydał łącznie 63 398 decyzji z zakresu zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, z czego wydał 60 441 decyzji zezwalających i 1 903 decyzji odmownych, zaś w 1 054 przypadkach umorzył postępowanie.

W poszczególnych latach 2022-2024 odnotowano wzrost udzielonych zezwoleń na pobyt czasowy i pracę i tak w kolejnych latach:

- udzielono odpowiednio: 18 830, 19 633 i 21 978 zezwoleń na pobyt czasowy i pracę,
- odmówiono udzielenia zezwolenia odpowiednio w: 936, 426 i 541 przypadkach,
- umorzono postępowanie administracyjne odpowiednio w: 376, 321 i 357 przypadkach.

Z kolei w zakresie spraw dotyczących zezwoleń na pracę Wojewoda wydał łącznie w badanym okresie 120 505 decyzji, z czego udzielił 116 310 zezwoleń na pracę,

²³ Wojewoda nie prowadził statystyk i nie miał możliwości udzielenia informacji o tym, ile wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę dotyczyło cudzoziemców, którzy przebywali już na terytorium RP powyżej trzech miesięcy i ich celem pobytu była praca, tj. mogli ubiegać się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę na podstawie art. 106 ust. 1a ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 1079).

wydał 601 decyzji odmawiających, a w 3 594 przypadkach umorzył postępowanie.

W kolejnych latach okresu 2022-2024:

- udzielono odpowiednio: 38 028, 35 533 i 42 749 zezwoleń na pracę,
- odmówiono udzielenia zezwolenia odpowiednio w: 143, 27 i 431 przypadkach,
- umorzono postępowanie administracyjne odpowiednio w: 1 084, 1 356 i 1 154 przypadkach.

Corocznie najwięcej zezwoleń na pracę wydawano obywatelom Indii, Nepalu i Filipin. O ile do 2022 r.²⁴ wśród najczęściej wnioskujących o wydanie zezwolenia na pracę byli obywatele Białorusi, Uzbekistanu czy Turcji, to od 2023 r. odnotowano zmianę trendu na rzecz wzrastającej liczby wniosków dotyczących obywateli państw azjatyckich²⁵, a od 2024 r. także obywateli Kolumbii²⁶.

Według stanu na koniec lat 2022-2024 niezadowolonych w terminie było odpowiednio:

- 27 777, 23 079 i 21 154 spraw o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę,
- 5 076, 8 382 i 10 178 spraw o zezwolenia na pracę.

W latach 2022-2024 do ministra właściwego ds. pracy wpłynęło łącznie osiem odwołań od decyzji w sprawach dotyczących zezwoleń na pracę, w których stroną postępowania w każdym wypadku był ten sam wnioskodawca. We wszystkich sprawach podstawą odmowy udzielenia zezwolenia było zaleganie w opłacaniu składek do ZUS oraz duża dysproporcja pomiędzy stanem zatrudnienia wnioskodawcy, a liczbą otrzymanych w przeszłości zezwoleń na pracę. Wojewoda wydając decyzję odmawiającą udzielenia zezwoleń każdorazowo wskazywał, że wnioski nosiły znamiona złożonych dla pozorów w rozumieniu art. 88j ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia. We wszystkich ośmiu przypadkach organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżone decyzje o odmowie wydania zezwolenia.

(akta kontroli str. 236-345)

2.2. W wyniku kontroli 32²⁷ spraw dotyczących zezwoleń na pracę typu A, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i zakończonych wydaniem zezwolenia ustalono, że:

- wszystkie sprawy prowadzono zgodnie z określoną w Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę mapą procesu dla spraw z zakresu udzielania zezwoleń na pracę;
- rejestracji wniosków w systemie ZC – *Zatrudnienie Cudzoziemców* i w EZD dokonywano na bieżąco, a kolejność rozpatrywanych wniosków wynikała z kolejności wpływu do Wojewody kompletnego wniosku;
- wnioski o wydanie zezwoleń spełniały warunki określone w art. 88a ust. 1aa ustawy o promocji zatrudnienia i określone w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi z dnia 18 lipca 2022 r.²⁸;

²⁴ W 2022 r. najwięcej zezwoleń na pracę wydano obywatelom: Indii (3 197), Białorusi (2 630), Uzbekistanu (2 532) i Filipin (2 034).

²⁵ W 2023 r. najwięcej zezwoleń na pracę wydano obywatelom: Indii (3 921), Nepalu (3 602), Filipin (2 632) i Bangladeszu (2 416).

²⁶ W 2024 r. najwięcej zezwoleń na pracę wydano obywatelom: Nepalu (3 370), Kolumbii (3 067), Indii (2 996) i Filipin (2 806), zaś w I półroczu 2025 r. obywatelom: Filipin (1 560), Kolumbii (1 521), Indii (1 309) i Nepalu (1 106).

²⁷ Po 13 z lat 2022-2023 i sześć z I półroczu 2024 r. Dobór próby celowej, według osądu kontrolera.

²⁸ Zastąpiło rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz. U. poz. 2345), uchylone 29 lipca 2022 r.

- żaden z badanych wniosków nie był złożony przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej;
- we wszystkich skontrolowanych sprawach zezwolenia na pracę zostały wydane cudzoziemcom uprawnionym do wykonywania pracy na terytorium RP zgodnie z art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia w związku z wystąpieniem przesłanek określonych w art. 88 ust. 1 ww. ustawy, na czas określony nie dłuższy niż 3 lata zgodnie z art. 88e ust. 1 ww. ustawy;
- w pierwszej kolejności weryfikowano podmioty występujące z wnioskami o zezwolenie sprawdzając zgodność danych z wniosku z danymi zamieszczonymi w KRS, CEIDG i/lub bazą REGON. Weryfikowano takie dane jak adres siedziby, rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, dane osobowe członków zarządu/ prokurentów/ komplementariuszy/ osób fizycznych prowadzących indywidualną działalność gospodarczą;
- we wszystkich przypadkach pracownik merytoryczny rzetelnie weryfikował dane z wniosku dotyczące stanu zatrudnienia wnioskodawcy. Weryfikacji dokonywał poprzez zestawienie danych wpisanych przez stronę dotyczącą liczby zatrudnionych osób i danych pochodzących z odpowiednich rejestrów ZUS dysponując przy tym bezpośrednim dostępem za pośrednictwem systemu ZC – *Zatrudnienie Cudzoziemców* do informacji o m. in. liczbie pracowników zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych, stanie zaległości podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, itp. Na tym etapie sprawdzano również czy podmiot, bądź osoby działające w jego imieniu byli karani za popełnienie czynów zabronionych określonych w art. 88j ust. 1 pkt 3-7 ustawy o promocji zatrudnienia;
- na kolejnym etapie weryfikowano zgodność pracy, która miała być wykonywana przez cudzoziemca z profilem prowadzonej przez wnioskodawcę działalności gospodarczej, możliwościami rynku lokalnego do zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, zgodnie z art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia (tzw. informacja Starosty). Weryfikowano również czy pracownik miał wykonywać pracę faktycznie dla i na rzecz wnioskodawcy poprzez zestawienie miejsca wykonywania pracy, jej rodzaju i adresu siedziby wnioskodawcy. Podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom wskazywały²⁹ na to, że w każdym województwie obowiązują inne kryteria zwalniające z potrzeby uzyskania informacji od Starosty, a badanie rynku pracy przez powiatowe urzędy pracy jest czynnością fikcyjną, jedynie przedłużającą i utrudniającą procedurę uzyskania zezwolenia na pracę.
- wszystkie zbadane zezwolenia zostały wydane zgodnie z art. 88e ustawy o promocji zatrudnienia, na czas określony nie dłuższy niż 3 lata, a ich treść spełniała warunki określone w art. 88f ust. 1 ww. ustawy;
- zgodnie z informacjami pozyskanymi z ZUS, jedynie w siedmiu na 32 zbadanych przypadkach, cudzoziemcy podjęli zatrudnienie, a od wpływu do Wojewody wniosku o wydanie zezwolenia do podjęcia zatrudnienia upłynęło od 32 do 211 dni;
- 19 cudzoziemców nie podjęło zatrudnienia ze względu na nieuzyskanie wizy, zaś czterech nie podjęło zatrudnienia mimo uzyskania wiz. Wbrew wymogom wynikającym z art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia, jedynie

²⁹ Na podstawie informacji pozyskanych przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

w siedmiu przypadkach podmiot powierzający pracę powiadomił Wojewodę o niepodjęciu przez cudzoziemców pracy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- w badanej próbie jeden cudzoziemiec zrezygnował z pracy mimo wydanego zezwolenia, zaś jeden podjął zatrudnienie, jak wynika z informacji pozyskanej z ZUS, u innego pracodawcy;
- w sześciu przypadkach, mimo wniosków podmiotów powierzających pracę o uchylenie zezwolenia na pracę w związku z niepodjęciem zatrudnienia przez cudzoziemca, Wojewoda nie uchylił decyzji w sprawie zezwoleń (szerzej opisano poniżej w punkcie 2.4. oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w badanej próbie jedynie jedną decyzję Wojewoda wydał terminowo, zaś pozostałe 31 z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa; decyzje zostały wydane po upływie od 32 do 85³⁰ dni od wpływu wniosku, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w żadnej ze spraw, które zostały rozstrzygnięte z przekroczeniem ustawowych terminów, Wojewoda nie zawiadamiał strony, wbrew art. 36 Kpa, o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki z jednoczesnym wyznaczeniem nowego terminu jej załatwienia i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 501-649, 1088-1107, 1125-1134, 1145-1150)

Po upływie roku od uzyskania zezwolenia zatrudnienie posiadało, zgodnie z informacjami pozyskanymi z ZUS, jedynie czterech cudzoziemców, którzy utrzymali je do dnia kontroli, tj. do 30 kwietnia 2025 r. Od uzyskania zezwolenia i podjęcia zatrudnienia pracodawcę zmieniło trzech z czterech cudzoziemców utrzymujących zatrudnienie, z czego dwóch cudzoziemców – jednokrotnie, zaś jeden cudzoziemiec – trzykrotnie.

(akta kontroli str. 1125-1134)

Kontrolą objęto również cztery sprawy, w których Wojewoda wydał decyzje odmowne, nie udzielając zezwolenia na pracę, a strona wniosła odwołanie od decyzji Wojewody. W badanym okresie nie odnotowano spraw, w których wniesiono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³¹. Decyzje zostały wydane po upływie od 87 do 95 dni od wpływu wniosku, tj. z przekroczeniem ustawowych terminów określonych z art. 35 § 3 Kpa, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W prowadzonych postępowaniach w toku działań sprawdzających Wojewoda zawiadamiał strony, na podstawie art. 79a Kpa, o stwierdzonych przesłankach, zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane i które stanowić będą podstawę do odmowy wydania zezwolenia na pracę wraz z informacją o prawie zapoznania się z materiałem dowodowym i o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Jednocześnie Wojewoda informował, zgodnie z art. 36 Kpa, o nowym terminie załatwienia sprawy, przy czym dokonał tego dopiero po upływie od 47 do 53 dni od wpływu wniosku o wydanie zezwolenia. Zawiadamiając z kolei o nowym terminie załatwienia sprawy, wbrew wymogom art. 36 § 1 Kpa, nie informował strony o przyczynach zwłoki oraz nie pouczył jej o prawie do wniesienia ponaglenia (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wniesione do ŁUW odwołania od decyzji odmownych udzielenia zezwolenia na pracę zostały terminowo przekazane do rozpatrzenia do ministra właściwego

³⁰ Najwięcej (dziewięć) decyzji zostało wydanych po upływie od 31 do 40 dni od wpływu wniosku; siedem decyzji – po upływie od 61 do 70 dni; sześć decyzji – po upływie od 51 do 60 dni; pięć decyzji – po upływie więcej niż 71 dni, a cztery decyzje – po upływie od 41 do 50 dni.

³¹ Dalej: WSA.

ds. pracy. We wszystkich zbadanych sprawach zaskarżone decyzje Wojewody zostały utrzymane w mocy.

(akta kontroli str. 650-719)

2.3. W wyniku kontroli dziewięciu spraw (po trzy z każdego roku 2022-2024), w których Wojewoda odmówił wydania zezwolenia na pracę ustalono, że:

- odmawiając wydania zezwolenia Wojewoda prawidłowo kierował się przesłankami wynikającymi z art. 88j ustawy o promocji zatrudnienia; w siedmiu przypadkach podstawą odmowy był art. 88j ust. 2b ww. ustawy, zaś w dwóch przypadkach podstawą był odpowiednio: art. 88j ust. 2 pkt 1 i art. 88j ust. 1 pkt 4 ww. ustawy;
- decyzje zostały wydane po upływie od 90 do 189 dni od wpływu wniosku o wydanie zezwolenia, tj. z przekroczeniem ustawowych terminów wynikających z art. 35 § 3 Kpa, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- Wojewoda każdorazowo zapewniał stronie czynny udział w postępowaniu i zawiadamiał ją, na podstawie art. 79a Kpa, o stwierdzonych okolicznościach stanowiących podstawę do odmowy wydania zezwolenia na pracę wraz z informacją o prawie zapoznania się z materiałem dowodowym i o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów;
- Wojewoda informował, zgodnie z art. 36 Kpa, o nowym terminie załatwienia sprawy, przy czym dokonał tego dopiero po upływie od 47 do 160 dni od wpływu wniosku o wydanie zezwolenia, a w zawiadomieniach o nowym terminie załatwienia sprawy, nie wskazywano, wbrew wymogom art. 36 § 1 Kpa, przyczyn zwłoki oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 720-825)

W lipcu 2024 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skierowali do wojewodów wytyczne dotyczące efektywnego korzystania z przesłanki odmowy wydania zezwolenia na pracę wynikającej z art. 88j ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia. W pismach wskazano na potrzebę wnikliwszego prowadzenia postępowań nakierowanych na ujawnianie przypadków podmiotów wnioskujących o zezwolenia dla pozoru lub wykorzystywania ich niezgodnie z przeznaczeniem oraz zwrócenie szczególnej uwagi na wnioski dotyczące obywateli państw Ameryki Południowej, szczególnie Kolumbii. Wskazano m. in. na potrzebę dokładniejszej weryfikacji podmiotów uzyskujących dużą liczbę zezwoleń, przy jednoczesnym niepodjęciu przez cudzoziemców pracy na rzecz tego pracodawcy oraz wymogu posiadania przez podmiot wnioskujący o zezwolenie środków finansowych lub źródeł dochodu niezbędnych do pokrycia zobowiązań wynikających z powierzenia pracy cudzoziemcowi. Jednocześnie w pismach wskazywano, że dokładniejsza analiza materiału dowodowego będzie wiązała się z dłuższym okresem trwania postępowań.

(akta kontroli str. 496-500)

W Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę identyfikowano i podejmowano działania w celu wyeliminowania podmiotów gospodarczych składających wnioski o zezwolenia dla pozoru. W toku postępowań prowadzono działania sprawdzające wobec podmiotów wnioskujących i pozyskiwano informacje z ZUS czy KAS. Wielokrotnie w latach objętych kontrolą, w sytuacji podejrzenia próby uzyskania zezwoleń na pracę dla pozoru i wykorzystywania wydanych wcześniej zezwoleń niezgodnie z przeznaczeniem, przekazywano na bieżąco informacje o takich wnioskodawcach do Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Państwowej Inspekcji Pracy oraz organizowano spotkania

z funkcjonariuszami tych służb i oficerami łącznikowymi. W miarę możliwości Straż Graniczna i Państwowa Inspekcja Pracy podejmowały działania kontrolne w ramach swoich kompetencji. Jednak w wielu przypadkach informacje wysyłane, szczególnie do Straży Granicznej pozostawały bez odpowiedzi.

Zastępca Dyrektora WSOiC w wyjaśnieniach wskazała jednocześnie na brak skutecznych narzędzi umożliwiających sprawną weryfikację podejrzanych podmiotów powierzających pracę cudzoziemcom. Przykładowo system ZC – *Zatrudnienie cudzoziemców* nie posiadał możliwości generowania raportów z danymi cudzoziemców, którzy podjęli zatrudnienie ani stworzenia zestawienia ogólnej liczby zatrudnienia cudzoziemców przez dany podmiot. Jedynie z bazy danych ZUS można było pozyskać informacje o liczbie osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych, dlatego głównym narzędziem do ustalenia czy podmiot powierzający pracę cudzoziemcom wnioskował o zezwolenia dla pozoru było zestawienie liczby pracowników zgłoszonych przez niego do ZUS z liczbą uzyskanych wcześniej zezwoleń na pracę i liczbą składanych wniosków.

(akta kontroli str. 338-340, 360-495)

2.4. Kontrolą objęto dziewięć spraw, w których zaistniały przesłanki do uchylenia zezwolenia na pracę na podstawie art. 88k ustawy o promocji zatrudnienia i ustalono, że:

- we wszystkich sprawach stroną inicjującą postępowanie o uchylenie zezwolenia był podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, a podstawą do uchylenia zezwolenia była informacja składana przez niego Wojewodzie w trybie art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia wraz z wnioskiem o natychmiastowe uchylenie zezwolenia ze względu na niepodjęcie pracy przez cudzoziemca lub rezygnację przez niego z pracy;
- w trzech przypadkach Wojewoda terminowo uchylił zezwolenia na pracę na podstawie art. 88k ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, zaś w sześciu przypadkach, mimo zaistnienia okoliczności wynikających z ww. przepisu zezwolenia na pracę nie zostały uchylone, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w żadnym przypadku uchylenia zezwolenia na pracę nie podejmowano działań określonych w art. 88l ustawy o promocji zatrudnienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 501-516, 826-854)

2.5. W okresie objętym kontrolą, do WSA za pośrednictwem Wojewody wpłynęło sześć skarg na bezczynność organu administracji publicznej i przewlekłość postępowań prowadzonych w sprawie wydania zezwolenia na pracę. We wszystkich przypadkach Wojewoda terminowo przekazał do WSA akta spraw wraz z odpowiedziami na skargi. Żadna ze skarg nie została poprzedzona wniesieniem ponaglenia, o którym mowa w art. 37 Kpa, a we wszystkich przypadkach ŁUW jeszcze przed wydaniem wyroków przez WSA, udzielił zezwoleń na pracę zgodnie z wnioskami podmiotów powierzających pracę.

W czterech przypadkach sąd uznał skargi za częściowo zasadne stwierdzając bezczynność organu ze wskazaniem, że nie miała ona znamion rażącego naruszenia prawa, zaś oddalił w zakresie żądania przyznania od Wojewody na rzecz strony sumy pieniężnej w wysokości po 200 zł w każdym przypadku.

WSA zasądził łącznie od Wojewody 2 320 zł³² tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Z kolei dwie pozostałe skargi zostały przez sąd w całości oddalone.

(akta kontroli str. 338-345, 855-1087)

2.6. W latach 2022-2024 do ŁUW nie wpłynęły żadne skargi ani wnioski w zakresie objętym kontrolą, oprócz skarg na bezczynność organu opisanych powyżej w punkcie 2.5.

(akta kontroli str. 346-347)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda prowadził postępowania w sprawie wydania zezwolenia na pracę z przekroczeniem ustawowych terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa. Dotyczyło to 43 z 44 skontrolowanych postępowań, w tym 31³³, w których wydano zezwolenie na pracę oraz 12³⁴, w których Wojewoda odmówił wydania zezwolenia. Zezwolenia na pracę wydawano po upływie od 32 do 85 dni od wpływu wniosku, z kolei decyzje odmowne po upływie od 90 do 189 dni od wpływu wniosku.

Co więcej, pomimo przekroczenia maksymalnego terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 § 3 Kpa, Wojewoda, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 36 Kpa:

- w 31³⁵ postępowaniach nie zawiadomił strony o niezakończonym sprawie w terminie, przyczynach zwłoki z jednoczesnym wyznaczeniem nowego terminu jej załatwienia i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia,
- w 12³⁶ postępowaniach poinformował stronę o nowym terminie załatwienia sprawy, dopiero po upływie od 47 do 160 dni od wpływu wniosku o wydanie zezwolenia, a w zawiadomieniach o nowym terminie załatwienia sprawy, nie wskazywał, przyczyn zwłoki oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśniła, że niedotrzymywanie terminów ustawowych wynikało przede wszystkim z przekroczenia wydolności administracyjnej organu wskutek dużej liczby wpływających wniosków o wydanie zezwolenia i niedoszacowanie etatów, które od kilku lat stanowią problem w WSOiC. Sprawy z zakresu wydawania zezwoleń na pracę różniły się od siebie stopniem trudności, a czas rozpoznawania tych wniosków nie był wynikiem opieszałości czy złej woli pracowników ŁUW, a jedynie skutkiem prowadzenia tych spraw w sposób wnikliwy, dokładny i rzetelny. Weryfikacja wniosków o wydanie zezwolenia na pracę wymagała podjęcia przez organ działań zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, które często były czasochłonne oraz wiązały się ze współpracą z innymi organami, aby nie doszło

³² Po 580 zł w każdej sprawie.

³³ Sprawy nr: SO-I.8671.1716.2022; SO-I.8671.4967.2022; SO-I.8671.6488.2022; SO-I.8671.7728.2022; SO-I.8671.7961.2022; SO-I.8671.8772.2022; SO-I.8671.9571.2022; SO-I.8671.11018.2022; SO-I.8671.10887.2022; SO-I.8671.14992.2022; SO-I.8671.15001.2022; SO-I.8671.15689.2022; SO-I.8671.912.2023; SO-I.8671.3598.2023; SO-I.8671.4651.2023; SO-I.8671.4922.2023; SO-I.8671.5471.2023; SO-I.8671.5652.2023; SO-I.8671.6169.2023; SO-I.8671.6253.2023; SO-I.8671.9674.2023; SO-I.8671.12345.2023; SO-I.8671.13282.2023; SO-I.8671.15812.2023; SO-I.8671.15913.2023; SO-I.8671.145.2024; SO-I.8671.359.2024; SO-I.8671.2584.2024; SO-I.8671.3231.2024; SO-I.8671.4299.2024; SO-I.8671.5482.2024.

³⁴ Sprawy nr: SO-I.8671.2314.2022; SO-I.8671.7874.2022; SO-I.8671.8456.2022; SO-I.8671.1089.2023; SO-I.8671.4399.2023; SO-I.8671.11758.2023; SO-I.8671.7781.2024; SO-I.8671.2148.2024; SO-I.8671.7802.2024; SO-I.8671.7804.2024; SO-I.8671.8466.2024; SO-I.8671.8466.2024.

³⁵ Dotyczyło postępowań, w których wydano zezwolenia na pracę.

³⁶ Dotyczyło postępowań, w których odmówiono wydania zezwolenia na pracę.

do wydania rozstrzygnięcia z naruszeniem przepisów prawa, które mogło mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne kraju.

Odnosząc się do zarzutu niezawiadomiania strony o niezakończeniu sprawy w terminie wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa, Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśniła, że pracownicy zajmujący się weryfikacją wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla cudzoziemca pozostawali w stałym kontakcie telefonicznym z osobami reprezentującymi pracodawcę oraz ich pełnomocnikami, co przyspieszało kontakt i możliwość szybkiego uzupełnienia dokumentów. Ponadto strona zawsze była rzetelnie informowana (choć ustnie) o przewidywanym terminie wydania decyzji. Z kolei w postępowaniach, w których wysyłano zawiadomienie o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, opóźnienie w zawiadomieniu stron wynikało z faktu, że organ w pierwszej kolejności dawał stronom postępowania długi okres na uzupełnienie dokumentacji (w szczególności w przypadku wezwań na uzupełnienie akt sprawy na podstawie art. 50 Kpa). Takie podejście organu było powodowane tym, że pracownicy Urzędu byli świadomi tego, że wiele dokumentów, które miał przedłożyć podmiot powierzający pracę cudzoziemcom nie zawsze było do pozyskania „od ręki”, jak np. uzyskanie przez pracodawcę układu ratalnego w ZUS, czy też przedstawienie wszystkich kontraktów, umów, wyciągów bankowych i innych dokumentów, których przedstawienia żądał organ. Mając to na uwadze organ wychodził naprzeciw wnioskodawcom i nie nakazywał uzupełnienia dokumentacji w najkrótszych możliwych terminach, co samo z siebie powodowało wydłużenie postępowania. Ponadto, w zawiadomieniach, Urząd informując o możliwości zapoznania się z aktami postępowania ponownie udzielał stronie dodatkowego czasu na przedstawienie nowych dowodów czy okoliczności w sprawie. W takich przypadkach przyczyną zwłoki było udzielenie stronie postępowania więcej czasu na zajęcie stanowiska w sprawie i podjęcia dodatkowych działań mających wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy.

Pomimo powyższej argumentacji NIK wskazuje, że organ prowadząc postępowanie powinien mieć na uwadze obowiązującą zasadę szybkości postępowania wynikającą z art. 12 Kpa. Tym samym, powinien podejmować swoje działania sprawnie, niezwłocznie po wpływie wniosku w sposób skonkretyzowany i zmierzający do jak najszybszego rozstrzygnięcia sprawy. Jednocześnie NIK nie kwestionując problemów z wydolnością administracyjną w zakresie rozstrzygania spraw o zezwolenia na pracę wynikających z niedoborów kadrowych i wpływu dużej liczby wniosków, zauważa jednak, że ww. trudności nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia dla prowadzenia postępowań w sposób uchybiający zasadzie szybkości postępowania określonej w art. 12 § 1 oraz art. 35 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 1151-1177)

2. W sześciu³⁷ z dziewięciu skontrolowanych spraw Wojewoda, pomimo zaistnienia przesłanek uchylenia zezwolenia określonych w art. 88k ustawy o promocji zatrudnienia, nie wydał decyzji w przedmiocie uchylenia tych zezwoleń. Z kolei w trzech³⁸ przypadkach, w których Wojewoda uchylił

³⁷ Dotyczyło sześciu spraw objętych kontrolą i opisanych w punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, tj.: SO-I.8671.7728.2022, SO-I.8671.7961.2022, SO-I.8671.912.2023, SO-I.8671.6169.2023, SO-I.8671.9674.2023, SO-I.8671.15812.2023.

³⁸ Dotyczyło spraw nr: SO-I.8671.15933.2022, SO-I.8671.11481.2023, SO-I.8671.5931.2024.

zezwolenia na pracę cudzoziemcowi, wbrew obowiązki określone w art. 88l ww. ustawy, nie informował o ich uchyleniu organu Straży Granicznej.

Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśniła, że mimo wniosków strony nie uchylono zezwoleń na pracę, ponieważ priorytetem organu było jak najszybsze rozpatrywanie wniosków o zezwolenia na pracę i mimo niedostatecznej liczby etatów na tym się przede wszystkim skupiano. Biorąc pod uwagę interesy pracodawców oraz wpływ zatrudnianych przez nich pracowników na rozwój gospodarki kraju, pracownicy Oddziału paszportowego i zezwoleń na pracę w pierwszej kolejności zajmowali się weryfikacją wniosków i wydawaniem zezwoleń na pracę, pozostawiając sprawy takie jak np. uchylanie decyzji. Niedostosowana liczba etatów nie pozwalała na realizację wszystkich zadań na bieżąco. Dlatego też organ był zmuszony wybrać zadania priorytetowe. Takie działanie zapobiegało składaniu przez wnioskodawców skarg do WSA na bezczynność organu i przewlekłość prowadzonych przez niego postępowań, a co za tym idzie zapobiegało wymierzaniu kar pieniężnych i grzywien, które obciążałyby budżet Skarbu Państwa. Zastępca Dyrektora WSOiC ponadto wyjaśniła, że Wojewoda stale współpracował ze Strażą Graniczną w sprawach o wydanie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców i na prośbę tego organu potwierdzał autentyczność i ważność wydanych decyzji.

NIK wskazuje, że uchylanie zezwoleń na pracę jest istotnym elementem uszczelniania systemu zatrudniania cudzoziemców oraz zwraca uwagę na potrzebę eliminowania z obrotu prawnego zezwoleń na pracę, które nie będą wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1151-1156)

3. Wojewoda nie weryfikował prawidłowej realizacji przez podmioty powierzające pracę cudzoziemcom obowiązku powiadamiania go o okolicznościach z zakresu art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia, nie podejmując wobec tych podmiotów żadnych działań interwencyjnych ani wyjaśniających, co było działaniem nierzetelnym.

Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśniła, że organ nie posiadał narzędzi ani środków, aby kontrolować pracodawców w tym zakresie. Jeśli jednak pracodawca spełnił ten obowiązek i poinformował Wojewodę o okolicznościach z art. 88i wskazanej ustawy, wówczas odnotowywano ten fakt w aktach sprawy w urzędowym systemie EZD.

NIK wskazuje, że pozostawienie realizacji obowiązku podmiotów powierzających pracę określonego w art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia bez jakichkolwiek mechanizmów nadzorczych uniemożliwiało chociażby skuteczną weryfikację przez Wojewodę przesłanek uzasadniających uchylenie zezwolenia na pracę wskazanych w art. 88i pkt 5 i 6 ww. ustawy w związku z art. 88k ust.1 pkt 5 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 1151-1156)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania z zakresu wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców były realizowane nie w pełni prawidłowo i sprawnie. Opóźnienia przy załatwianiu spraw i wydawaniu decyzji z naruszeniem ustawowych terminów określonych w Kpa wynikały przede wszystkim z niewystarczającej liczby pracowników w Oddziale paszportowym i zezwoleń na pracę realizujących zadania z zakresu zezwoleń na pracę. Ponadto za nieprawidłowe należy uznać prowadzenie przez organ postępowań administracyjnych z naruszeniem przepisów Kpa w zakresie m.in. realizacji obowiązków szybkiego załatwienia sprawy, informowania strony o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki

oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. Negatywnie należy ocenić również nieuchylenie zezwoleń na pracę wbrew dyspozycji art. 88k ustawy o promocji zatrudnienia oraz brak skutecznych mechanizmów egzekwowania od podmiotów powierzających pracę realizacji obowiązku informowania Wojewody w zakresie okoliczności wymienionych w art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia. Z kolei pozytywnie NIK ocenia rzetelne i wnikliwe weryfikowanie w skontrolowanych postępowaniach zgromadzonego materiału dowodowego potwierdzającego wypełnianie przez wnioskodawców przesłanek ustawowych związanych z wydaniem zezwolenia na pracę, podejmowanie działań sprawdzających oraz pozyskiwanie informacji od innych organów, zapewniając przy tym równe traktowanie podmiotów powierzających pracę i cudzoziemców. Należy jednak zwrócić uwagę, że podejmowana przez Wojewodę współpraca z innymi instytucjami kontrolnymi, w tym Strażą Graniczną czy Państwową Inspekcją Pracy nie zawsze była wystarczająco skuteczna i efektywna.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski	Zapewnienie skutecznych rozwiązań organizacyjnych: – umożliwiających sprawne i terminowe rozstrzyganie postępowań w sprawach dotyczących zezwoleń na pracę oraz – zapewniających eliminowanie z obrotu prawnego zezwoleń na pracę podlegających uchyleniu.
Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje <i>prawo zgłoszenia</i> na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, października 2025 r.

Kontroler

Ewelina Dębowska
główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/