



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.19.1.2025

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

Wystąpienie pokontrolne

P/25/028

Działania państwa w obszarze migracji

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210 93 - 1 0 6 Ł ó d ź

Tel. 42 23 93 301 LLO@nik.gov.pl www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Dorota Ryl, Wojewoda Łódzki, od 20 grudnia 2023 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przygotowanie organizacyjne urzędu wojewódzkiego do realizacji zadań związanych z migracjami
2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach obywatelstwa polskiego, a także wobec cudzoziemców i repatriantów

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2024 r. do 22 grudnia 2025 r. z wykorzystaniem danych statystycznych oraz dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, związanych z przedmiotem tej kontroli.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi

Kontroler

Zofia Kotynia, doradca techniczny,
upoważnienie do kontroli nr LLO/83/2025 z dnia 01.09.2025 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: „Urząd” lub ŁUW

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim nie zapewniono właściwych warunków do sprawnej i terminowej obsługi cudzoziemców. Pomimo podejmowanych działań usprawniających, w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców⁴ wciąż istniały braki lokalowe, sprzętowe i kadrowe. Wielkość i stan wyposażenia sal, w których załatwiano sprawy, były niewystarczające do obsługi pożądanej liczby interesantów. Warunki lokalowe nie gwarantowały komfortu wszystkim oczekującym na załatwienie sprawy. Część interesantów oczekiwała na zewnątrz budynku, korzystając w sytuacji niesprzyjających warunków atmosferycznych ze schronienia pod namiotem ustawionym przed budynkiem. Niewystarczająca była także liczba pomieszczeń biurowych dla pracowników Wydziału procedujących sprawy cudzoziemców. Występowały też ograniczenia sprzętowe, spowalniające obsługę spraw i przygotowywanie dokumentacji.

Istniejące w Urzędzie sale i stanowiska obsługi dostępne były dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Zapewniono także obsługę osób głuchoniemych. Stanowiska obsługi zorganizowano w sposób zapewniający poufność. W 2024 r. ŁUW przystąpił do Programu Polskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji⁵ 2021-2027, obejmując nim m.in. modernizację siedziby Wydziału i terenu przyległego.

Trudne warunki lokalowe i kadrowe determinowały liczbę obsługiwanych cudzoziemców i załatwianych spraw. Pomimo zaangażowania i intensywnych starań pracowników Wydziału, terminowe rozpatrzenie wszystkich postępowań nie było możliwe. W latach 2024-I półrocze 2025 w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wydano ponad 54 000 decyzji w sprawach cudzoziemców i repatriantów⁶. Duża jednak pozostawała liczba spraw niezakończonych – na 31 grudnia 2024 r. było to ponad 32 000 postępowań, na 30 czerwca 2025 r. liczba takich postępowań wzrosła do blisko 38 200. Na koniec listopada 2025 r. w oddziałach ds. legalizacji pobytu na usunięcie braków formalnych czekały wnioski cudzoziemców złożone w kwietniu 2025 r. i później. Oszacowana liczba spraw oczekujących na załatwienie dotyczyła ponad 15 000 cudzoziemców.

Skutkiem nieadekwatnych do potrzeb zasobów kadrowych Wydziału, była długotrwałość prowadzonych postępowań. Badane sprawy (42 z 52) w szczególności z zakresu zezwoleń na pobyt stały, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej oraz zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, procedowane były wbrew zasadzie szybkości, o której mowa w art. 12 § 1 ustawy

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej także „WSOiC” lub „Wydział”. Kontrolą objęto wybrane zadania realizowane przez funkcjonujące w strukturze Wydziału: Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu, Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy oraz Oddział Spraw Obywatelskich.

⁵ Dalej: „FAMI”.

⁶ W liczbie postępowań nie uwzględniono postępowań dotyczących zezwoleń na pracę cudzoziemców udzielanych do 31 maja 2025 r. w trybie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 214, ze zm.), a następnie w trybie ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620). Postępowania powyższe nie były przedmiotem niniejszej kontroli.

z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷. Pierwsze czynności administracyjne podejmowane były po upływie od 45 do nawet 228 dni od daty wpływu wniosku. Konsekwencją tego był długi czas oczekiwania cudzoziemca na wydanie decyzji, które następowało po 134 - 470 dniach od daty złożenia wniosku. W ośmiu sprawach naruszono ponadto postanowienia art. 36 § 4 Kpa. Wojewoda z opóźnieniem realizował obowiązek informacyjny wynikający z art. 124 oraz z art. 299 ust. 10 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁸, tak istotny z punktu widzenia odpowiednio starosty testującego rynek pracy oraz bezpieczeństwa państwa. Stwierdzono również opóźnienia we wprowadzaniu danych do Systemu Informatycznego POBYT. Na niesprawną i nieterminową obsługę cudzoziemców wpływ miała także rotacja pracowników, której główną przyczyną były niskie wynagrodzenia, nieproporcjonalne do ilości wykonywanej pracy.

W badanych sprawach, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, Wojewoda pouczał wnioskodawcę o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁹ oraz Kpa prowadzono poddane kontroli sprawy z zakresu uznania za obywatela polskiego i potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Rzetelnie też i zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka¹⁰ prowadzono postępowania w sprawie wydania Karty Polaka. Uchybienia terminu stwierdzone w dwóch spośród ośmiu badanych spraw, przy uwzględnieniu, że sprawami tymi zajmowała się w Urzędzie tylko jedna osoba, NIK uznaje za marginalne i niepodważające pozytywnej oceny w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

1. Przygotowanie organizacyjne urzędu wojewódzkiego do realizacji zadań związanych z migracjami

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 13 sierpnia 2024 r.¹² zadania związane z pobytem i pracą cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i obywatelstwem polskim, przypisano dwóm komórkom organizacyjnym (oddziałom) Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Do

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.; dalej: „Kpa”.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1079, dalej: „ustawa o cudzoziemcach”.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1611, dalej: „ustawa o obywatelstwie polskim”.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 192, ze zm., dalej: „ustawa o Karcie Polaka”.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

¹² Zarządzenie nr 186/2016 Wojewody Łódzkiego w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi

zadań Oddziału Spraw Obywatelskich należało prowadzenie postępowań z zakresu obywatelstwa polskiego.

Oddział Cudzoziemców w szczególności prowadził postępowania administracyjne w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz w sprawach wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń.

W okresie 14 sierpnia 2024 r. do 30 kwietnia 2025 r.¹³ sprawy cudzoziemców prowadziły dwa wydziały: Wydział Spraw Obywatelskich i Wydział Spraw Cudzoziemców. Zadania związane z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dotyczące obywatelstwa polskiego i wynikające z ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji¹⁴ realizował Wydział Spraw Obywatelskich (odpowiednio: Oddział Paszportowy i Zezwoleń na Pracę oraz Oddział Spraw Obywatelskich). Do zakresu działania Wydziału Spraw Cudzoziemców należały sprawy legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców (realizowane przez Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy), sprawy dotyczące legalizacji pobytu z uwagi na kształcenie się, prowadzenie badań naukowych, łączenie rodzin, prowadzenia ewidencji zaproszeń oraz postępowań w zakresie Karty Polaka (Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu). W strukturze Wydziału Spraw Cudzoziemców funkcjonowało także wieloosobowe stanowisko do spraw administracyjnych świadczące m.in. obsługę informacyjną cudzoziemców.

Od 1 maja 2025 r.¹⁵ zadania związane z pobytem i pracą cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i obywatelstwem polskim, ponownie przypisano Wydziałowi Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców i komórkom organizacyjnym (oddziałom). Do zadań Oddziału Spraw Obywatelskich należało prowadzenie postępowań z zakresu obywatelstwa polskiego, w tym uznanie za obywatela polskiego, uznanie za repatrianta, potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego, weryfikowanie i opiniowanie warunków do osiedlenia się repatriantów w Rzeczypospolitej Polskiej, wydawanie decyzji o potwierdzeniu nabycia przez repatriantów obywatelstwa polskiego, weryfikacja wniosków gmin i powiatów o udzielenie dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” i występowanie z zapotrzebowaniem o przekazanie wnioskowanych dotacji.

Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy prowadził postępowania administracyjne w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, w tym również w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą i wykonywaną pracą na rzecz inwestorów strategicznych.

Do zadań Oddziału Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu należało m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców z uwagi na kształcenie się, prowadzenie badań naukowych i łączenie rodzin, prowadzenie ewidencji zaproszeń, wydawanie tymczasowego dokumentu podróży, wydawanie polskiego dokumentu tożsamości, przedłużanie okresu ważności wizy, prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania, odmowy i umorzenia Karty Polaka, w tym rejestracja Karty Polaka, prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie legalizacji pobytu obywateli UE i członków ich rodzin.

¹³ Zarządzenie Wojewody Łódzkiego nr 164/2024 z 14.08.2024 r.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1105, ze zm., dalej: „ustawa o repatriacji”.

¹⁵ Zarządzenie Wojewody Łódzkiego zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2025 r.

Obsługę cudzoziemców oraz postępowania administracyjne w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemców na terytorium RP prowadziły także wyodrębnione w Wydziale punkty obsługi klienta zlokalizowane w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach.

(akta kontroli str. 4-27)

Wyjaśniając motywy podziału, a następnie ponownej konsolidacji Wydziału Wojewoda podała m.in., że powodem podziału była chęć optymalizacji struktury organizacyjnej ŁUW, w tym usprawnienie procesu zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ przedmiotowy Wydział liczył blisko 180 etatów. Zmiana ta miała korzystnie wpłynąć na funkcjonowanie Urzędu i zwiększyć nadzór nad zadaniami realizowanymi przez nowo powstałe Wydziały. Niniejsza propozycja wynikała z obserwowanych przez Zespół do spraw koordynacji systemu kontroli zarządczej w ŁUW od kilku lat trudności Wydziału w sprawniej realizacji zadań, mających swoje odzwierciedlenie w liczbie załatwianych spraw w stosunku do spraw corocznie wpływających do realizacji oraz liczbie spraw przewlekłe prowadzonych. Opóźnienia w prowadzeniu postępowań dotyczyły głównie legalizacji pobytu cudzoziemców oraz wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Wojewoda wskazała, że w 2023 r. zarejestrowano dziewięć skarg na pracowników tego Wydziału, które zawierały zarzuty m.in.: nieprawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych.

Konsolidacja Wydziału wynikała zaś m.in. z faktu, że zadanie wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców było umieszczone w Wydziale Spraw Obywatelskich, przez co nie można było go wesprzeć zatrudnieniem dodatkowych pracowników w ramach projektu Funduszu Azylu, Migracji i Integracji prowadzonego w Wydziale Spraw Cudzoziemców. Po konsolidacji było to realizowane. W ramach FAMI zatrudnione były w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców dodatkowo dwie osoby, a pracownicy dawnego Wydziału Spraw Obywatelskich mogą dodatkowo pracować w ramach tego Funduszu.

Wojewoda wyjaśniła, że nakłady finansowe poniesione w związku z podziałem w 2024 r. Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyniosły 20,5 tys. zł (pieczątki, wizytówki, tablice informacyjne). Z kolei koszty związane z połączeniem ww. komórek organizacyjnych Urzędu w Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyniosły 6,1 tys. zł (pieczątki i tablice informacyjne).

Wojewoda wskazała ponadto, że przedmiotowe zmiany nie wpłynęły na zmiany kadrowe, ani na poziom wynagrodzeń na stanowiskach pracowniczych. Przedmiotowe zmiany w obrębie kadry dyrektorskiej polegały na zwiększeniu wynagrodzenia Zastępcy Dyrektora o kwotę 1,4 tys. zł brutto miesięcznie, co było związane z objęciem funkcji Dyrektora Wydziału. Podczas ponownego połączenia obu Wydziałów wynagrodzenie jednego z Dyrektorów uległo zmniejszeniu o kwotę 1,5 tys. zł brutto miesięcznie, w związku z objęciem stanowiska Zastępcy Dyrektora Wydziału.

W opinii Wojewody pozytywny aspekt połączenia Wydziałów to wykorzystanie środków FAMI w procesie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz utworzenie/przywrócenie stanowiska Zastępcy Dyrektora Wydziału, ale kosztem zwiększenia liczebności Wydziału do prawie 200 pracowników.

(akta kontroli str. 302-305)

1.2. W okresie objętym kontrolą Wydział mieścił się w trzech lokalizacjach¹⁶. Sprawy dotyczące legalizacji pobytu oraz legalizacji pobytu i pracy załatwiane były odpowiednio w dwóch odrębnych salach obsługi mieszczących się na parterze budynku przy ul. Piotrkowskiej 103, w którym zapewniono dostępność pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych ruchowo oraz wyznaczono miejsce do obsługi głuchoniemych. Przed wejściem do sal ustawiono urządzenie do zarządzania ruchem kolejkowym (biletomat). W obu salach wydzielono biura podawczo-informacyjne oraz stanowiska, w których obsługiwano cudzoziemców (przyjmowano wnioski, wydawano karty pobytu, zezwolenia). Stanowiska obsługi (siedem w Sali legalizacji pobytu i osiem w Sali legalizacji pobytu i pracy)¹⁷, zorganizowane zostały w sposób zapewniający poufność, wyposażone były w komputery, czytniki linii papilarnych, drukarki. Wewnątrz sal ustawiono krzesła i stoliki, zapewniając miejsce oczekiwania dla kilkunastu osób (10-15). W przypadku większej liczby klientów na wejście do sal obsługi oczekiwano na dziedzińcu przed budynkiem, gdzie słupkami odgradzającymi z taśmą wydzielono i oznakowano trzy kolejki pn. „Informacja – praca”, „Odbiór karty – praca” i „Informacja – inne okoliczności”. W toku niniejszej kontroli na dziedzińcu ustawiono namiot ochraniający oczekujących przed niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi. Obsługa klientów odbywała się od poniedziałku do piątku w godzinach 7:00-19:00 w sprawach legalizacji pobytu i pracy i w godzinach 8:30-15:30 w sprawach legalizacji pobytu. Punkt podawczy i informacja czynne były w godzinach 7:00-11:30 i 12:00-14:30.

Obsługa cudzoziemców w sprawach obywatelstwa polskiego i repatriacji oraz przyznawania świadczenia pieniężnego dla posiadaczy Karty Polaka odbywała się w jednym pokoju biurowym w budynku przy ul. Piotrkowskiej 104. W pokoju wyznaczono jedno miejsce do obsługi – przyjmowania i wstępnej weryfikacji wniosków. Poczekalnia znajdowała się w korytarzu.

(akta kontroli str. 28-41)

Według Dyrektora Wydziału ulokowanie Wydziału w trzech miejscach stanowi utrudnienie organizacyjne.

Wojewoda wyjaśniła, że trwają poszukiwania nowego budynku, który umożliwi odpowiednie funkcjonowanie Wydziału. Budynki z zasobów Skarbu Państwa albo są za małe albo remont wymagały środków finansowych, których Urząd nie posiada. W przypadku przeniesienia do innej lokalizacji, planowane jest przygotowanie takich warunków lokalowych, które pozwolą na utworzenie Oddziału Obsługi Klienta (jedna duża sala obsługi) oraz podział obecnego i utworzenie dwóch Oddziałów Cudzoziemców ds. Legalizacji Pobytu i Pracy.

(akta kontroli str. 340-346, 373-388)

¹⁶ 1. Łódź, ul. Piotrkowska 103 – Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu, Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy, Wieloosobowe stanowisko do spraw administracyjnych, do zadań którego należy w szczególności zarządzanie dokumentacją wytwarzaną i gromadzoną w Wydziale, obsługa informatyczna urzędów wpisanych do ewidencji Wydziału, prowadzenie spraw administracyjnych, gospodarczych i zaopatrzeniowych, w tym związanych z wdrożeniem projektu FAMI w Wydziale, przyjmowanie, rejestrowanie i przekazywanie dokumentów do komórek organizacyjnych Wydziału oraz wysyłanie korespondencji Wydziału.

2. Łódź, ul. Piotrkowska 104 – Oddział Spraw Obywatelskich.

3. Łódź, ul. Traugutta 25 – Oddział Paszportowy prowadzący m.in. postępowania administracyjne w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zadania realizowane przez Oddział nie podlegały niniejszej kontroli).

¹⁷ W chwili dokonywania oględzin wszystkie stanowiska obsługi były czynne.

1.3. W celu kontaktu z Urzędem/Wydziałem cudzoziemiec mógł skorzystać ze stron internetowych¹⁸, na których znajdowały się informacje praktyczne i merytoryczne dotyczące obywatelstwa polskiego i repatriacji, formularze wniosków, informacje o opłatach oraz o możliwości złożenia wniosku lub kontaktu z Urzędem (za pośrednictwem skrzynki e-mail i telefonu). Uruchomiono także infolinię w sprawach cudzoziemców, gdzie można było zasięgnąć informacji dotyczących m. in. trybów uzyskania obywatelstwa polskiego, zatrudnienia cudzoziemca na terytorium RP, legalizacji pobytu, czy zaproszenia cudzoziemca do Polski.

W Oddziale Spraw Obywatelskich funkcjonuje elektroniczny system rezerwacji wizyt¹⁹, pozwalający na umówienie wizyty w sprawach obywatelstwa polskiego oraz świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka. W dniach 1 i 2 października 2025 r. kalendarze do umówienia wizyty zarówno w sprawach obywatelstwa polskiego jak i świadczenia pieniężnego dla posiadaczy Karty Polaka nie były aktywne.

(akta kontroli str. 306-313)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że system rezerwacji wizyt umożliwia zapisy na wizyty w środy i czwartki (obywatelstwo polskie) oraz piątki (świadczenia pieniężne dla posiadaczy Karty Polaka). Możliwe jest zapisanie się tylko na najbliższy tydzień (dalsze wizyty są nieaktywne). Jeżeli kalendarz był nieaktywny, to oznaczało, że wszystkie terminy na najbliższy tydzień zostały zarezerwowane²⁰. Dyrektor wskazał, że na przestrzeni ostatnich lat, oddział wnioskował o utworzenie dodatkowego etatu ds. obsługi klienta oraz wydzielenie dodatkowego pokoju do przyjmowania klientów. W oddziale zatrudniony jest jeden pracownik ds. obsługi klienta (który również poza godzinami przyjęć, prowadzi postępowania administracyjne) oraz jeden pokój do bezpośredniej obsługi klienta.

W opinii Dyrektora zwiększenie zatrudnienia umożliwiłoby przyjmowanie większej liczby klientów. Wskazał ponadto, że liczba wniosków w przedmiocie uznania za obywatela polskiego na przestrzeni ostatnich 5 lat wzrosła o około 500%, przy braku proporcjonalnego, znaczącego wzrostu zatrudnienia.

(akta kontroli str. 306-321)

Oddziały Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy oraz Legalizacji Pobytu nie korzystają z systemu umawiania wizyt. Na stronie internetowej <https://wsoic.lodzkie.eu/uwaga/> wyznaczono jedną godzinę aktywności telefonu w tygodniu na umówienie się na wizytę w Urzędzie celem złożenia wniosku o pobyt i pracę i dwie godziny aktywności w przypadku zezwoleń na pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego.

(akta kontroli str. 296-297)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że cudzoziemcy mają możliwość telefonicznej rezerwacji wizyty celem złożenia wniosku oraz na wgląd w akta sprawy. W przypadku telefonicznej rezerwacji wizyty cudzoziemiec oczekuje tydzień od dnia, w którym się dodzwonił i umówił. Brak jest możliwości ustalenia ile czasu zajmuje umówienie się za pomocą telefonicznej rezerwacji, tzn. ile prób podejmuje cudzoziemiec i czy w ogóle to czyni. W przypadku wysłania wniosku pocztą, poprzez

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>; <https://wsoic.lodzkie.eu/>

¹⁹ Infobox QNSK (opracowany przez firmę zewnętrzną) (<https://rezerwacje.lodzkie.eu>).

²⁰ Informacja o tym fakcie zawarta była na stronie internetowej Urzędu i Wydziału w zakładkach dotyczących konkretnych zagadnień (np. <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/obywatelstwopolskie2>).

biuro podawcze, za pomocą e-PUAP, e-Doręczenie lub przez wrzucenie go do skrzynki podawczej czas oczekiwania na wezwanie do usunięcia braków formalnych, tj. wysłanie do cudzoziemca wezwania wraz ze wskazaniem terminu stawiennictwa wynosi w oddziale ds. legalizacji pobytu ok. 7 miesięcy, w oddziale ds. legalizacji pobytu i pracy ok. 9 miesięcy. Dyrektor wskazał, że z uwagi na warunki kadrowe i lokalowe w chwili obecnej w obu oddziałach ds. legalizacji pobytu do uzupełnienia braków formalnych oczekują cudzoziemcy, których wnioski wpłynęły w kwietniu 2025 r. i później. Oszacował, że liczba spraw oczekujących załatwienia dotyczyła ponad 15 000 cudzoziemców. Jeden pracownik, aby przyjąć klienta, zweryfikować legalność pobytu cudzoziemca, akta postępowania i dokonać wszelkich czynności zmierzających do wszczęcia postępowania potrzebuje około 25 minut. Do zadań takiego pracownika nie należy jedynie sama czynność pobrania odcisków linii papilarnych, ale także m.in. uzupełnienie ewentualnych brakujących danych w systemie POBYT, zeskanowanie zdjęcia i wzoru podpisu cudzoziemca, poświadczenie za zgodność z oryginałem składanych przez cudzoziemca dokumentów, wydrukowanie i wręczenie cudzoziemcowi niezbędnych dokumentów i oświadczeń, ewentualna pomoc w wypełnieniu i przekazanie akt postępowania do dalszego procedowania. Uwzględniając warunki lokalowe i kadrowe nie ma możliwości przyjęcia większej liczby cudzoziemców.

Odnosnie do godzin aktywności telefonu w tygodniu Dyrektor wyjaśnił, że liczba klientów przyjmowanych po wcześniejszej rezerwacji wizyt jest maksymalną liczbą, biorąc pod uwagę zarówno możliwości kadrowe jak i lokalowe. Jednocześnie ilość miejsc stanowi wyważenie pomiędzy koniecznością zapewnienia możliwości osobistego złożenia wniosku połączonego z usunięciem braków formalnych do ilości wniosków oczekujących na wezwanie. Zwiększenie tej liczby spowodowałoby znaczne wydłużenie czasu oczekiwania dla osób, których wnioski zostały złożone inną metodą.

Ponadto z informacji uzyskanych z Biura Administracji i Logistyki ŁUW wynikało, że firma świadcząca usługi w zakresie rezerwacji wizyt zrezygnowała ze świadczenia usług elektronicznej rezerwacji wizyt dla cudzoziemców. Podyktowane to było licznymi skargami na funkcjonowanie systemu (brak wolnych terminów), a także postępowaniami prowadzonymi przez służby w zakresie wyjaśnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu, w szczególności używania botów do rejestracji wizyt. Już w styczniu 2024 r. firma ta wskazywała, że „Rejestrujemy lawinowe zainteresowanie możliwością dokonania rezerwacji za pomocą strony internetowej <https://bezkolejki.eu/luwlodz>. Ilość zapytań o możliwość rezerwacji jest setki razy większa niż dostępność terminów. Stąd wynikają trudności w dokonaniu rezerwacji przez Państwa klientów.”. Ilość problemów generowanych w ramach świadczenia przez firmę usługi rezerwacji wizyt dla cudzoziemców oraz obawa o utratę reputacji skłoniła firmę do rezygnacji z usługi.

Wojewoda dodała, iż system elektronicznej rezerwacji wizyt był przedmiotem wielu skutecznych ataków hakerskich, co prowadziło do kolejnych problemów organizacyjnych po stronie Wydziału.

(akta kontroli str. 306-313, 351-369, 373-388)

W Oddziale Spraw Obywatelskich, Oddziale Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy oraz Oddziale Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu wykorzystywano następujące systemy: Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD), System Informatyczny POBYT (SI POBYT), System Informacyjny Schengen (SIS). W Oddziale Spraw Obywatelskich dodatkowo korzystano z Systemu Rejestrów Państwowych – rejestr PESEL, Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS), Centralnego Rejestru przyznanych i unieważnionych Kart Polaka (CRKP).

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 września 2025 r. nie wystąpiły awarie systemów teleinformatycznych, które powodowałyby ograniczenia lub odstąpienia od realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców. Dyrektor wskazał jednak, iż dla usprawnienia realizacji powierzonych zadań i obsługi cudzoziemców niezbędne jest stworzenie lub zakup dedykowanego systemu informatycznego do obsługi postępowań w zakresie legalizacji pobytu. Dodał, że tego rodzaju rozwiązania funkcjonują już w wielu innych urzędach wojewódzkich i ułatwiają prowadzenie spraw w formie elektronicznej, usprawniając organizację pracy, przyspieszając obieg dokumentów oraz ograniczając konieczność osobistych wizyt klientów. Zauważył, że system EZD, który jest obecnie systemem obowiązującym w całym Urzędzie, jest niewystarczający w zakresie obsługi spraw dotyczących cudzoziemców i nie umożliwia integracji z ogólnopolskim systemem MOS, który ma służyć do elektronicznego składania wniosków przez cudzoziemców. Z tego względu zasadne byłoby rozważenie rezygnacji z używania systemu EZD na rzecz dedykowanego systemu informatycznego przeznaczonego wyłącznie do obsługi spraw z zakresu obsługi cudzoziemców. Rozwiązanie to zostało już wdrożone w kilku innych urzędach wojewódzkich, gdzie funkcjonuje skutecznie i znacząco usprawnia organizację pracy przy obsłudze cudzoziemców.

Wojewoda wyjaśniła, że planowany jest zakup systemu informatycznego dedykowanego do obsługi spraw cudzoziemców. Złożona oferta w tym zakresie jest jednak zbyt droga. Prace w tym zakresie trwają. Wydział oczekuje na wprowadzenie obowiązku składania wniosków przez cudzoziemców wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu MOS 2.0 (wdrażany przez Urząd do spraw Cudzoziemców), który będzie wymagał kompletności wniosków. Usprawni to proces obsługi cudzoziemców, wyeliminuje błędy związane z brakami formalnymi w dokumentacji i zlikwiduje konieczność wielokrotnych wizyt cudzoziemców w Urzędzie.

(akta kontroli str.42-45, 306-313, 340-346, 373-388)

1.4. W ŁUW w zakresie postępowań w sprawach obywatelstwa polskiego i wobec repatriantów oraz postępowań dotyczących cudzoziemców obowiązywały Mapy Procesów i Procedury, które zawierały w szczególności przepisy prawa dotyczące danego procesu/czynności, opis działania, osobę odpowiedzialną, rodzaj kontroli danego procesu/czynności (formalna, merytoryczna), termin wykonania procesu/czynności. Wskazano ponadto dokumenty niezbędne w danym procesie/czynności.

(akta kontroli str. 46-50, 150-164, 174-185, 195-229, 236-246, 252-259, 265-272)

W zakresach obowiązków pracowników WSOiC zadania związane z obsługą cudzoziemców ujęte były w sposób szczegółowy.

(akta kontroli str. 51-81)

W 2024 i 2025 r. pracownicy WSOiC uczestniczyli w szkoleniu²¹ w zakresie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen i Wizowego Systemu Informacyjnego, bezpieczeństwa i jakości danych, praw podstawowych oraz procedur regulujących przetwarzanie danych, zorganizowanym przez Łódzki Urząd Wojewódzki.

²¹ Politykę szkoleniową ŁUW określało zarządzenie nr 4/2022 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 24.01.2022 r. ze zm.

Szkolenie obejmowało w szczególności krajowe i europejskie regulacje dotyczące tych systemów, ochrony danych osobowych, użytkowanie, zasady bezpieczeństwa danych, prawa podstawowe osób, których dotyczą dane osobowe, jakość danych przetwarzanych poprzez Krajowy System Informatyczny (KSI) oraz jakość informacji uzupełniających podlegających wymianie za pośrednictwem biura SIRENE, odpowiedzialność prawną, w tym dyscyplinarną, osób świadczących pracę w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi oraz sankcje z tytułu naruszeń ochrony danych osobowych i incydentów bezpieczeństwa.

W przedmiotowym szkoleniu w 2024 r. uczestniczyło 56 osób, w tym:

- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu – 12 osób;
- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy – 41 osób;
- Oddział Spraw Obywatelskich – dwie osoby.

W 2025 r. w ww. tematyce uczestniczyły cztery osoby z Oddziału Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy.

Inne szkolenia:

- Konferencja dla przedstawicieli wydziałów właściwych w sprawach cudzoziemców urzędów wojewódzkich (Dyrektor Wydziału) – 2024 r. Organizatorem konferencji był Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.
- Zatrudnienie cudzoziemców a przepisy prawa pracy – dwie osoby z Oddziału Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy – 2025 r.
- Warsztaty dla Oficerów Łącznikowych SG przy Urzędach Wojewódzkich – jedna osoba z Oddziału Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy – 2025 r. Organizatorem warsztatów był Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu.
- Spotkanie konsultacyjne przedstawicieli komórek ds. Cudzoziemców Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej, Policji, Urzędu ds. Cudzoziemców oraz urzędów wojewódzkich, dotyczące nielegalnego pobytu cudzoziemców na terytorium RP – dwie osoby (Dyrektor Wydziału oraz Kierownik Oddziału Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy) – 2025 r.

Pracownicy Oddziału Spraw Obywatelskich brali ponadto udział w 2025 r. w konferencji "Wyzwania i kierunki w obszarze spraw obywatelskich, obywatelstwa i repatriacji" – dwie osoby oraz debacie "Wyzwania i kierunki zmian w obszarze obywatelstwa i repatriacji" – jedna osoba zorganizowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W 2024 r. dwie osoby z Wydziału wzięły udział w wizycie studyjnej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie, w ramach której wymieniono doświadczenia z obsługi projektów FAMI, zapoznano się z efektami zrealizowanych przez ten Urząd projektów.

(akta kontroli str. 347-369, 389-393)

1.5. W celu usprawnienia procesu zarządzania oraz ograniczenia ewentualnych negatywnych skutków zdarzeń do akceptowalnego poziomu, w Urzędzie wdrożono politykę zarządzania ryzykiem²². W rejestrze ryzyk dla Oddziału do Spraw Legalizacji Pobytu oraz Oddziału do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy jako cel działania wskazano zapewnienie sprawnego przebiegu procesu legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców. Dla tego celu zidentyfikowano ryzyka:

a) nieterminowe, nieprawidłowe realizowanie zadań,

²² Zarządzenie Nr 285/2024 Wojewody Łódzkiego z dnia 24 grudnia 2024 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 174/2028 ze zm.).

- b) zakłócenia funkcjonowania oddziałów,
- c) podejmowanie błędnych decyzji.

Dla tych ryzyk wskazano przyczyny – m.in. absencja, zwiększenie liczby spraw, zwiększenie obciążenia pracą, niedostateczna liczba etatów do liczby spraw, duży wzrost liczby wniosków o legalizację pobytu i pracy, awarie systemów informatycznych, niespójne, niejednoznaczne przepisy, występowanie luk prawnych. Wskazano także osoby odpowiedzialne za wdrożenie mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Dla Oddziału Spraw Obywatelskich jako cel działania wskazano m.in. zapewnienie zgodnej z prawem realizacji wniosków dotyczących obywatelstwa polskiego, dla którego zdefiniowano ryzyko nieterminowego, nieprawidłowego realizowania zadań. Jako przyczynę wskazano absencję pracowników, dużą ilość przepisów regulujących te kwestie, nieprawidłowe działanie aplikacji/systemów. Dyrektor Wydziału składał raporty dotyczące zarządzanych ryzyk, w których określał reakcję na dane ryzyko (każdorazowo było to działanie) i wskazując 7 konkretnych działań prowadzące do likwidacji lub znacznego ograniczenia danego ryzyka.

(akta kontroli str. 82-107, 367-369)

1.6. Liczba pracowników Wydziału²³ na 30 grudnia 2023 r. wynosiła 179 (liczba etatów 175,625), na 30 grudnia 2024 r. wzrosła do 184 osób (179,375 etatów). Według stanu na 30 czerwca 2025 r. liczba pracowników WSOiC wynosiła 201 (195,125 etatów). W poszczególnych Oddziałach zatrudniano odpowiednio:

- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu – 21 (21), 21 (20,75) i 25 (24,75)
- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy – 74 (73,25), 75 (73,75), 79 (77,75)
- Oddział Spraw Obywatelskich – 16 (15,875) w całym okresie poddanym kontroli.

Wszystkie osoby zatrudnione były na podstawie umowy o pracę. Zdecydowaną większość (93,5% na koniec 2023 r., 91,5% na koniec 2024 r. i 86,2% na 30.06.2025 r.) stanowili pracownicy służby cywilnej²⁴.

W latach 2024-2025 (4 listopada) do WSOiC przeprowadzono łącznie 58 naborów (34 w 2024 r. i 24 w 2025 r.), w tym do Oddziału Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu sześć naborów (w jednym przypadku nie wyłoniono kandydata), do Oddziału Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy – 26 nabory, z tego 10 nierozstrzygniętych (w czterech nie wyłoniono kandydata, trzy anulowano i w jednym przypadku kandydat zrezygnował z zatrudnienia) oraz do Oddziału Spraw Obywatelskich – cztery nabory.

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 sierpnia 2025 r. w Wydziale zatrudniono łącznie 50 pracowników, w tym:

- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu – 7 osób,
- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy – 23 osoby,
- Oddział Spraw Obywatelskich – 1 osoba.

Rozwiązano umowę z 14 pracownikami, w tym:

- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu – 1 osoba,
- Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy – 12 osób.

²³ Wg stanu na 31.12.2023 r. Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, 31.12.2024 r. – Wydział Spraw Obywatelskich i Wydział Spraw Cudzoziemców, 30.06.2025 r. – Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

²⁴ Liczba etatów poza służbą cywilną (pracownicy administracyjni) wynosiła: na koniec 2023 r. 11,5; na koniec 2024 r. – 15,25 i na koniec czerwca 2025 r. 27 etatów.

(akta kontroli str. 298-301)

Odnosząc się do przyczyn rozwiązywania umów o pracę z pracownikami Dyrektor Wydziału wskazał, że we wszystkich przypadkach rozwiązania umowy o pracę z pracownikami Oddziału Cudzoziemców do spraw Legalizacji Pobytu i Pracy, to pracownicy rozwiązywali umowy o pracę. Z przeprowadzanych rozmów wynikało, iż jedną z przyczyn były niskie wynagrodzenia, nieproporcjonalne do ilości wykonywanej pracy. W Oddziale Spraw Obywatelskich zakończenie współpracy z pracownikami wynikało najczęściej z podjęcia przez pracownika innego zatrudnienia (poza Urzędem), przeniesieniem do innego oddziału/wydziału w Urzędzie lub nieprzedłużeniem umowy o pracę na czas określony.

Według Dyrektora Wydziału rotacja pracowników każdorazowo wpływała na pracę Oddziałów. W przypadku odejścia doświadczonych pracowników w ich miejsce zatrudniane były osoby, które w początkowym okresie musiały zostać przeszkolone do wykonywania swoich zadań, co obciążało pozostałych pracowników dodatkowymi zadaniami.

(akta kontroli str. 306-313)

Przeciętne wynagrodzenie zasadnicze pracowników służby cywilnej Wydziału rosło z roku na rok i wynosiło w 2023 r. 4472 zł, w 2024 r. 5529 zł (dynamika 1,24) i 5966 zł w 2025 r. (dynamika 2025/2024 - 1,08; 2025/2023 - 1,33). Wynagrodzenie zasadnicze pracowników zatrudnionych poza służbą cywilną wynosiło odpowiednio: 2540 zł, 3406 zł i 3725 zł (dynamika 2024/2023 - 1,34, 2025/2024 - 1,09 i 2025/2023 - 1,47).

Przeciętne wynagrodzenie ogółem²⁵ pracowników służby cywilnej Wydziału wynosiło w 2023 r. 6135 zł, w 2024 r. - 7296 zł (dynamika 1,19) i 7776 zł w 2025 r. (dynamika 2025/2024 - 1,07; 2025/2023 - 1,27). Wynagrodzenie ogółem pracowników zatrudnionych poza służbą cywilną wynosiło odpowiednio: 3322 zł, 4605 zł i 5309 zł (dynamika 2024/2023 - 1,39, 2025/2024 - 1,15 i 2025/2023 - 1,6).

W 2024 r. wynagrodzenie ośmiu pracowników Wydziału zatrudnionych w ramach Projektu FAMI wyniosło 86 051,94 zł. W I półroczu 2025 r. w ramach tego projektu zatrudniono na umowę o pracę 16 osób. Łączne wynagrodzenie ww. osób za ten okres wyniosło 445 101,93 zł. Ponadto środkami FAMI w wysokości 152 014,74 zł sfinansowano pracę 120 pracowników Wydziału w 2024 r. i 96 975 zł pracę 53 osób w I półroczu 2025 r.

(akta kontroli str. 108-109)

1.7. Od lipca 2024 r. Wydział uczestniczy w Projekcie pn. Łódzkie otwarte dla cudzoziemców²⁶ zgodnie z zapisami Programu Polskiego FAMI 2021-2027, dotyczącego celu szczegółowego 2 - Legalna migracja i integracja. Wybrane przez ŁUW obszary działania to:

- zatrudnienie na umowę o pracę poza korpusem służby cywilnej 18 pracowników ze znajomością języków obcych (angielski, rosyjski lub ukraiński), którzy będą stanowili wsparcie dla pracowników merytorycznych WSOiC
- modernizacja parteru siedziby głównej Wydziału przy ul. Piotrkowskiej 103 (zwiększenie powierzchni biurowej wewnątrz i terenu przyległego wokół budynku)

²⁵ Z dodatkami specjalnymi, zadaniowymi, nagrodami uznaniowymi oraz dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

²⁶ nr FAMI.02.01-IZ.00-0016/24.

- zakupy sprzętu informatycznego i komputerowego dla pracowników WSOiC obsługujących cudzoziemców z obszaru państw trzecich (OPT)
- Dni Otwarte dla cudzoziemców z OPT
- zakup materiałów informacyjno-promocyjnych (w tym broszur informacyjnych) dla cudzoziemców z OPT.

Okres realizacji Projektu zaplanowano do 31 marca 2028 r., kwota dofinansowania 8804 tys. zł.

(akta kontroli str. 347-372)

1.8. W 2024 r. w Wydziale zakończyła się kontrola wewnętrzna w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego. Wydano ocenę pozytywną z zaleceniami²⁷ mającymi na celu zwiększenie jakości realizowanych zadań, m.in. dołożenie staranności w dokumentowaniu wszystkich czynności podejmowanych w postępowaniach administracyjnych, rzetelną weryfikację liczby stron dokumentów potwierdzanych za zgodność z oryginałem w celu określenia właściwej wysokości opłat za tę czynność. Rekomendowano rozważenie wdrożenia praktyki sporządzania protokołów potwierdzających organizację spotkań z pracownikami, na których omawiane były zagadnienia dotyczące wykonywanych zadań. Zalecono – w miarę możliwości – udział pracowników w szkoleniach i/lub samokształcenie oraz prowadzenie szkoleń wewnętrznych. W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne²⁸ Dyrektor poinformowała o sposobie ich wykonania.

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli przeprowadzonych w ŁUW w 2018 i 2023 r.²⁹ sformułowała do Wojewody Łódzkiego m.in. wnioski dotyczące podjęcia działań zmierzających do terminowego załatwiania spraw dotyczących wydawanych cudzoziemcom zezwoleń na pobyt i na pracę, w tym poprzez wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością realizowanych zadań oraz poprzez zapewnienie adekwatnej liczby etatów do obsługi spraw, przy jednoczesnym zapewnieniu warunków lokalowych i wyposażenia stanowisk pracy w WSOiC.

(akta kontroli str. 110-130)

1.9. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły cztery skargi na działanie Wydziału. Dotyczyły one w szczególności jakości obsługi klientów, opieszałości w prowadzeniu postępowań, trudności w skomunikowaniu się z Wydziałem. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone niezwłocznie³⁰, cztery skargi uznano za bezpodstawne, skutkiem jednej zasadnej skargi była rozmowa dyscyplinująca z pracownikami. Skarżącym każdorazowo udzielono odpowiedzi na piśmie.

(akta kontroli str. 131-143)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wojewoda, w okresie objętym kontrolą, wbrew obowiązкови określönemu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, nie zapewnił właściwej organizacji systemu zarządzania

²⁷ Zalecenia pokontrolne wydane przez Wojewodę Łódzkiego po kontroli wewnętrznej z 25.08.2024 r. znak PNIK-III.1612.1.2023.

²⁸ Pismo Wydziału Spraw Obywatelskich z 11.09.2024 r. znak SO-II.1612.2.2023.

²⁹ „Przygotowanie administracji do obsługi cudzoziemców” oraz „Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej”.

³⁰ Od 5 do 20 dni.

w obszarze realizacji zadań związanych z pobytem i pracą cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i obywatelstwem polskim. Nie zapewnił właściwego poziomu zatrudnienia w WSOiC oraz optymalnych warunków lokalowych gwarantujących efektywną i prawidłową działalność jednostki, co skutkowało nierzetelnym i nieterminowym prowadzeniem postępowań dotyczących cudzoziemców (opisano w obszarze 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Aktualne cały czas pozostawały wnioski wydane po poprzednich kontrolach NIK z 2018 i 2023 r. w zakresie terminowego załatwiania spraw dotyczących obsługi cudzoziemców i wdrożenia skutecznych narzędzi nadzoru nad realizacją zadań z tego zakresu.

(akta kontroli str. 129-130)

Wojewoda wyjaśniła, że na przestrzeni lat wszelkie podejmowane działania okazały się niewystarczająco skuteczne z powodu lawinowego wzrostu składanych przez cudzoziemców wniosków o legalizację pobytu na terytorium RP. Liczba spraw jest nieproporcjonalna do liczby pracowników. Problem ten nie dotyczy jedynie łódzkiego wydziału ds. obsługi cudzoziemców, ale jest problemem systemowym wszystkich urzędów wojewódzkich i dotyczy całego kraju.

(akta kontroli str. 373-388)

Ocena częściowa

Zadania związane z pobytem i pracą cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i obywatelstwem polskim, przypisano odpowiednim komórkom organizacyjnym (oddziałom) Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. W sposób szczegółowy zadania te określono w zakresach czynności pracowników oddziałów merytorycznych. Przygotowano i wdrożono wewnętrzne procedury (mapy procesu) określające zadania i obowiązki osób odpowiedzialnych za poszczególne czynności administracyjne. Pracownicy zajmujący się obsługą cudzoziemców uczestniczyli w szkoleniach. Istniejące w Urzędzie sale i stanowiska obsługi dostępne były dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Zapewniono także obsługę osób głuchoniemych. Stanowiska obsługi zorganizowano w sposób zapewniający poufność. Obecne warunki lokalowe, sprzętowe i kadrowe były jednak niewystarczające dla sprawnej i terminowej obsługi cudzoziemców. Niewystarczająca była także liczba pomieszczeń biurowych dla pracowników Wydziału procedujących sprawy cudzoziemców. Zgłaszano też ograniczenia sprzętowe, wpływające na sprawność obsługi interesantów i przygotowywanie dokumentacji. ŁUW w 2024 r. przystąpił do Programu Polskiego FAMI 2021-2027 obejmującego m.in. modernizację siedziby Wydziału i terenu przyległego.

2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach obywatelstwa polskiego, a także wobec cudzoziemców i repatriantów

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. w sprawach obywatelstwa polskiego, a także wobec cudzoziemców³¹ i repatriantów do Urzędu wpłynęły łącznie 71 523 wnioski (44 064 w 2024 r. i 27 459 w I połowie 2025 r.). Wydano blisko 54 000 decyzji i 43 000 kart pobytu. Najliczniejszą grupę stanowiły sprawy dotyczące zezwoleń na pobyt czasowy i pobyt czasowy i pracę³². Zakończone postępowania w tej grupie stanowiły blisko 74% wszystkich postępowań zakończonych w Oddziałach: Spraw Obywatelskich, Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu oraz Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy. Liczba spraw niezakończonych na 31 grudnia 2024 r. wyniosła ponad 32 000, na 30 czerwca 2025 r. – blisko 38 2000.

W sprawach repatriantów wpłynęły 24 wnioski (wszystkie dotyczyły pomocy finansowej³³), wydano łącznie 39 decyzji. Średni czas trwania postępowań z zakresu pomocy finansowej dla repatriantów w 2024 r. wyniósł 138 dni, w I półroczu 2025 r. – 86 dni. Najdłuższy średni czas trwania postępowań wskazano dla spraw dotyczących świadczenia pieniężnego dla posiadacza Karty Polaka – w 2024 r. 648 dni, w I półroczu 2025 r. – 935 dni.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że długotrwałość prowadzonych postępowań wynika przede wszystkim z braku wystarczających środków finansowych w roku budżetowym. Wypłata świadczeń pieniężnych finansowana jest z rezerwy celowej budżetu państwa. Na dzień 30.06.2025 r. kwota konieczna do zabezpieczenia wypłaty świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynikająca ze złożonych do Wojewody łódzkiego wniosków wynosiła: 17 779 tys. zł. Dyrektor zaznaczył, że zgodnie z art. 24c ust. 2 ustawy o Karcie Polaka w przypadku, gdy łączna kwota wynikająca z wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego z terminem wypłaty w danym roku osiągnie równowartość 75% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na wypłatę świadczeń pieniężnych, minister właściwy do spraw wewnętrznych ogłasza o wstrzymaniu rozpatrywania wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego z terminem wypłaty przypadającym na dany rok, do czasu zabezpieczenia w ustawie budżetowej środków na ich wypłatę, a wojewodowie wstrzymują rozpatrywanie takich wniosków. W związku z powyższymi informacjami np. w 2025 r. wydawane były decyzje przyznające świadczenie pieniężne dla wniosków złożonych w 2022 r.

(akta kontroli str. 144-149)

W okresie 2024-I półrocze 2025 r. sprawy prowadzone w Wydziale, dotyczące legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, procedowane były zgodnie z kolejnością wpływu. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że np. w Oddziale Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy każdy z pracowników merytorycznych otrzymuje jednakową ilość postępowań do prowadzenia, jednak ich liczba w danym okresie jest zależna od jakości otrzymanych akt, skali skomplikowania sprawy, zaangażowania strony w postępowanie administracyjne. Zaznaczył, że łatwiej jest prowadzić postępowanie, w przypadku gdy strona załączy komplet dokumentów niezbędnych do wydania decyzji udzielającej zezwolenia. Natomiast w przypadku konieczności

³¹ Z pominięciem zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (postępowania prowadzone przez Oddział Paszportowy i Zezwoleń na Pracę WSOiC).

³² a) Zezwolenia na pobyt czasowy i pracę – w okresie 2024-2025 (I półrocze) wydano 31 993 decyzje; b) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji – 153 decyzje, zezwolenia na pobyt czasowy inne niż wykazane w pkt. a) i b) – 8 009 decyzji.

³³ Art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ustawy o repatriacji.

wzywania cudzoziemca do uzupełnienia akt postępowania czas ten znacznie się wydłuża i akta w dalszym ciągu pozostają „na stanie” pracownika merytorycznego.

Sprawy prowadzone w Oddziale Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu były przydzielane do rozpatrzenia merytorycznego według podziału na przesłanki pobytu:

- Pobyt dzieci cudzoziemców - merytorycznie rozpatrywały dwie osoby – według stanu na wrzesień 2025 r. liczba spraw do rozpatrzenia wynosiła 1526.
- Pobyt krótkotrwały, pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności – odpowiednio: jedna osoba, 190 spraw.
- Pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie oraz małżeństwo z obywatelem RP – jedna osoba, 205 spraw.
- Pobyt czasowy ze względu na małżeństwo z obywatelem RP oraz połączenie z rodziną – jedna osoba, 638 spraw.
- Pobyt czasowy ze względu na podjęcie lub kontynuacja studiów, prowadzenie badań naukowych, odbywanie stażu naukowego, mobilność długoterminowa naukowca – jedna osoba, 235 spraw.
- Pobyt stały ze względu na posiadanie Karty Polaka oraz pobyt czasowy ze względu na naukę na terytorium RP – jedna osoba, 229 spraw.
- Pobyt rezydenta długoterminowego UE – dwie osoby, 654 sprawy.
- Zaproszenia i pobyt obywateli Unii Europejskiej – jedna osoba, 90 spraw.
- Wydawanie, przedłużanie oraz wymiana Karty Polaka – formalnie i merytorycznie rozpatruje jedna osoba.

(akta kontroli str. 322-346)

Średnia liczba spraw przypadających na jednego pracownika merytorycznego rozpatrującego poszczególne sprawy w Wydziale wynosiła:

- Uznanie za obywatela polskiego oraz potwierdzenie obywatelstwa – 206 spraw w 2024 r. i 145 w I półroczu 2025 r. Sprawami w tym zakresie zajmowało się pięć osób.
- Wszystkie sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego – odpowiednio: 260 spraw i 175 spraw.
- Pobyt stały – 350 spraw (trzy osoby).
- Pobyt rezydenta długoterminowego UE – w lipcu 2024 r. – 373 sprawy, we wrześniu 2025 r. – 654 sprawy (dwie osoby).
- Karta Polaka – w 2024 r. od 69 do 80 spraw, w I półroczu 2025 r. od 30 do 50 spraw (jedna osoba).
- Pobyt czasowy i praca – od 220 do 390 spraw (12-14 osób).

(akta kontroli str. 322-346, 361-362)

2.2. Szczegółowym badaniem objęto postępowania z następujących rodzajów spraw:

- Prowadzone przez Oddział Spraw Obywatelskich:
 - Uznanie za obywatela polskiego.
 - Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego.
- Prowadzone przez Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu:
 - Zezwolenie na pobyt stały.
 - Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.
 - Wydanie Karty Polaka.
- Prowadzone przez Oddział Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy:
 - Zezwolenie na pobyt czasowy i pracę.

W odniesieniu do powyższych postępowań w Urzędzie przyjęto wewnętrzne regulacje (Mapy Procesu / Procedury), opisujące szczegółowo zasady i tryb postępowania w poszczególnych sprawach.

Ponadto w odniesieniu do spraw dotyczących uznania za obywatela polskiego oraz potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że wymagają one prowadzenia często wielowątkowego i czasochłonnego postępowania wyjaśniającego. W sprawach tych organ nie rozstrzyga co do zasady na podstawie dokumentów dostarczonych przez wnioskodawcę, ale współpracuje z innym instytucjami (np. z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendą Wojewódzką Policji, Instytutem Pamięci Narodowej, archiwami państwowymi, konsulatami). Stąd też zostały one w Urzędzie sklasyfikowane jako szczególnie skomplikowane i jako takie podlegają, zgodnie z art. 35 § 3 Kpa, załatwieniu w terminie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 329)

2.2.1. Uznanie za obywatela polskiego

W okresie 1 stycznia 2024 – 30 czerwca 2025 do ŁUW wpłynęły 1172 wnioski w sprawie uznania za obywatela polskiego (650 w 2024 r. i 522 w I półroczu 2025 r.). Wydano 1039 decyzji pozytywnych (610 i 429) i 18 odmownych (osiem i 10). Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba spraw niezakończonych wyniosła 137, na dzień 30 czerwca 2025 r. wzrosła do 230.

Średni czas prowadzenia postępowań zakończonych w 2024 r. wyniósł 54 dni i był krótszy o 3 dni od średniego czasu prowadzenia postępowań zakończonych w 2023 r. W I półroczu 2025 r. postępowania prowadzono średnio 58 dni.

Szczegółowym badaniem objęto 10 losowo wybranych postępowań rozstrzygniętych w okresie 1 stycznia 2024 r. – 30 czerwca 2025 r.³⁴. Dwojgu cudzoziemcom odmówiono uznania za obywatela polskiego powołując się na przesłankę z art. 31 pkt 2 ustawy o obywatelstwie polskim (nabycie obywatelstwa polskiego stanowiło zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego).

W wyniku kontroli ustalono:

- Sześć osób ubiegało się o uznanie za obywatela polskiego w trybie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim, tj. przebywało nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskali w związku z polskim pochodzeniem lub posiadając Kartą Polaka, trzy osoby wnioskowały o uznanie za obywatela polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy (przebywały nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej). Osoby te przedstawiły dowody na posiadanie w Polsce stabilnych i regularnych źródeł dochodu oraz tytułów prawnych do zajmowania lokali mieszkalnych. Jeden wniosek złożony został przez cudzoziemca w trybie art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. a, który przebywał nieprzerwanie na terytorium Polski co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały i pozostawał co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim (małżeństwo zawarte w 2019 r.).

³⁴ SO-II.6121.1.382.2024; SO-II.6121.1.409.2024; SO-II.6121.1.427.2024; SO-II.6121.1.470.2024; SO-II.6121.1.471.2024; SO-II.6121.1.494.2024; SO-II.6121.1.529.2024; SO-II.6121.1.53.2025; SO-II.6121.1.103.2025; SO-II.6121.1.112.2025.

- Czynności formalnych dotyczących w szczególności przyjęcia wniosków, zakładania spraw, przydzielenia sprawy do prowadzenia pracownikowi Oddziału Spraw Obywatelskich dokonywano niezwłocznie, tj. w dniu wpływu wniosku, bądź w następnym dniu.
- Rejestracji wniosków w systemie POBYT dokonano w terminie od jednego do 12 dni od złożenia wniosku.
- We wszystkich przypadkach dokonywano weryfikacji formalnej i merytorycznej złożonych wniosków, informowano strony o wszczęciu postępowań (w terminie od dwóch do 12 dni od wpływu wniosku). W przypadku braków w złożonych wnioskach wzywano do ich usunięcia (dotyczyło trzech wniosków).
- Wszyscy cudzoziemcy ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego potwierdzili posiadanie znajomości języka polskiego certyfikatem znajomości na poziomie biegłości językowej B1 (cztery osoby) i świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej (sześć osób).
- Przed wydaniem decyzji – zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim - zwracano się do Komendanta Wojewódzkiego Policji, dyrektora delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o udzielenie informacji czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pisma do ww. organów wysyłano w terminie od dwóch do 12 dni od wpływu wniosku. W dwóch przypadkach po uzyskaniu od ww. organów informacji, że pobyt cudzoziemców może stanowić zagrożenie, występowano też do Sądu Rejonowego i Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie szczegółowych informacji w sprawie cudzoziemców i przekazanie stosownych dokumentów. W tych przypadkach wydano decyzje odmowne.
- Wydanie decyzji o uznaniu za obywatela polskiego nastąpiło z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa³⁵. W przypadku spraw zakończonych odmową, trwających 197 i 96 dni, zgodnie z art. 36 Kpa, zawiadomiono strony o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Zawiadomienia te wysłano po 35 i 43 dniach.
- Wojewoda zapewniał stronom czynny udział w postępowaniu i zawiadamiał, na podstawie art. 79a Kpa, o stwierdzonych okolicznościach stanowiących podstawę do odmowy wydania decyzji pozytywnej wraz z informacją o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.
- Średni czas trwania badanych postępowań wyniósł 65 dni.

(akta kontroli str. 150-173)

2.2.2. Potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego

W okresie 1 stycznia 2024 – 30 czerwca 2025 do ŁUW wpłynęło 299 wniosków o potwierdzenie obywatelstwa polskiego lub jego utratę (183 w 2024 r. i 116 w I półroczu 2025 r.). Wydano 289 decyzji pozytywnych (182 i 107) i pięć odmownych (dwie i trzy). Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba spraw niezakończonych wyniosła 39, na dzień 30 czerwca 2025 r. wzrosła do 46.

Średni czas prowadzenia postępowań zakończonych w 2024 r. wyniósł 67 dni i był dłuższy o sześć dni od średniego czasu prowadzenia postępowań zakończonych w 2023 r. W I półroczu 2025 r. postępowania prowadzono średnio 72 dni.

³⁵ Po odliczeniu terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności - osiem spraw zakończonych decyzjami pozytywnymi załatwiono w terminie od dziewięciu do 29 dni.

Szczegółowym badaniem objęto losowo wybranych dziewięć postępowań rozstrzygniętych w ww. okresie³⁶ (osiem decyzji pozytywnych, jedna odmawiająca uznania za obywatela polskiego).

W wyniku kontroli ustalono:

- Czynności formalnych dotyczących w szczególności przyjęcia wniosków, zakładania spraw w systemie EZD, przydzielenia sprawy do prowadzenia pracownikowi Oddziału Spraw Obywatelskich dokonywano na bieżąco, tj. w dniu wpływu wniosku, bądź w następnym dniu.
- We wszystkich przypadkach dokonywano weryfikacji formalnej i merytorycznej złożonych wniosków, informowano strony o wszczęciu postępowań (w terminie od dwóch do sześciu dni od wpływu wniosku).
- Przed wydaniem decyzji Urząd pozyskiwał informacje ze stosownych ambasad, konsulatów o ewentualnej zmianie obywatelstwa polskiego na obce lub o zrzeczeniu się obywatelstwa polskiego.
- Osiem wniosków było kompletnych. Na ich podstawie decyzje wydano w terminie od siedmiu do 71 dni³⁷. W przypadku decyzji wydanej w 71 dniu zawiadomienie o nowym terminie rozpatrzenia sprawy Urząd wysłał po 60 dniach od daty złożenia wniosku.
- W jednym wniosku pracownik ŁUW stwierdził braki i w oparciu o art. 50 § 1 Kpa dwukrotnie wzywał wnioskodawcę do ich usunięcia. Decyzję odmowną wydano po upływie 173 dni od daty złożenia wniosku, przy czym dwukrotnie zawiadamiano stronę o nowym terminie rozpatrzenia sprawy (po upływie odpowiednio 62 dni od wpływu wniosku i 57 dni od daty upływu nowego terminu), podając przyczyny zwłoki oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Wojewoda zapewniał stronie czynny udział w postępowaniu i zawiadomił, na podstawie art. 79a Kpa, o stwierdzonych okolicznościach stanowiących podstawę do odmowy wydania decyzji pozytywnej wraz z informacją o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.
- Średni czas trwania badanych postępowań wyniósł 45 dni.

(akta kontroli str. 174-194)

2.2.3. Zezwolenie na pobyt stały

W okresie 1 stycznia 2024 – 30 czerwca 2025 do ŁUW wpłynęły 2554 wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt stały (1758 w 2024 r. i 796 w I półroczu 2025 r.). Wydano 1555 decyzji pozytywnych (1058 i 497) i 64 odmowne (43 i 21). Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba spraw niezakończonych wyniosła 1155, na dzień 30 czerwca 2025 r. wzrosła do 1263.

Średni czas prowadzenia postępowań zakończonych w 2024 r. wyniósł 262 dni i był dłuższy o 31 dni od średniego czasu prowadzenia postępowań zakończonych w 2023 r. W I półroczu 2025 r. postępowania prowadzono średnio 317 dni.

Szczegółowym badaniem objęto rozstrzygnięte pozytywnie w okresie 1 stycznia 2024 r. – 30 czerwca 2025 r. losowo wybrane:

- cztery postępowania³⁸ prowadzone w oparciu o art. 195 ust. 1 pkt 3 i art. 195 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach,

³⁶ SO-II.6122.1.5.2024; SO-II.6122.1.22.2024; SO-II.6122.1.29.2024; SO-II.6122.1.35.2024; SO-II.6122.1.101.2024; SO-II.6122.1.107.2024; SO-II.6122.1.22.2025; SO-II.6122.1.24.2025; SO-II.6122.1.69.2025.

³⁷ Dwie decyzje po siedmiu dniach od wpływu wniosków, dwie – po 19 dniach i jedna po 29 dniach, jedna po 43, jedna 53 i jedna decyzja po 71 dniach.

³⁸ SO-IV.6152.24.2024; SO-IV.6152.29.2024; SO-IV.6152.27.2024; SO-IV.6152.298.2024.

- dwa postępowania³⁹ prowadzone w oparciu o art. 195 ust. 1 pkt 4 i art. 195 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach,
- jedno postępowanie⁴⁰ prowadzone w oparciu o art. 195 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach,
- jedno postępowanie⁴¹ prowadzone w oparciu o art. 195 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o cudzoziemcach.

W wyniku kontroli stwierdzono:

- Wnioski o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt stały rejestrowano w systemie POBYT po upływie od 42 do 49 dni od złożenia (według obowiązujących w ŁUW procedur, czynność ta winna być przeprowadzona niezwłocznie) – szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- Kolejne czynności (weryfikacja, zawiadomienie o wszczęciu postępowania) rozpoczynano po upływie od 123 do 181 dni⁴² od wpływu wniosku (w procedurze wskazano 2 tygodnie na właściwą weryfikację formalną). Badane postępowania trwały od 247 do 345 dni od daty złożenia wniosku⁴³ - szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- W postępowaniach dotyczących osób o polskim pochodzeniu i zamierzających osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe, do ustalenia polskiego pochodzenia stosowano przepisy art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o repatriacji. W tych sprawach dokumenty potwierdzające polskie pochodzenie przekazywano do Straży Granicznej celem weryfikacji ich autentyczności (w każdym przypadku wynik weryfikacji był pozytywny).
- W każdym z badanych postępowań wzywano do usunięcia braków w dokumentacji (art. 50 Kpa), wskazując termin i sposoby doręczenia dokumentów.
- We wszystkich postępowaniach (zgodnie z art. 207 ustawy o cudzoziemcach) przed wydaniem decyzji Wojewoda zasięgał informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy wjazd i pobyt na terytorium Polski stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Czynności tych dokonywano w terminie od 142 do 190 dni od daty złożenia wniosku. W badanych postępowaniach ww. organy nie stwierdziły przesłanek odmawiających wydania stosownych zezwoleń.
- We wszystkich badanych sprawach, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, Wojewoda pouczał wnioskodawcę o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.
- Średni czas trwania badanych postępowań wyniósł 291 dni.

(akta kontroli str. 195-235)

2.2.4. Zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej

W okresie 1 stycznia 2024 – 30 czerwca 2025 do ŁUW wpłynęły 3124 wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego (1960 w 2024 r. i 1164 w I półroczu 2025 r.). Wydano 2194

³⁹ SO-IV.6152.330.2024; SO-IV.6152.28.2024.

⁴⁰ SO-IV-6152.17.2024.

⁴¹ SO-IV-6152.280.2024.

⁴² W jednej sprawie 123 dni, w jednej – 128, w trzech – 134, w jednej 168, w jednej – 177 i w jednej – 181 dni od wpływu wniosku.

⁴³ Jedna decyzja wydana po 247 dniach, jedna – po 249 dniach, trzy- po 294 dniach, dwie – po 301 dniach i jedna po 345 dniach.

decyzje pozytywne (1259 i 935) i 35 odmownych (13 i 22). Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba spraw niezakończonych wyniosła 1265, na dzień 30 czerwca 2025 r. wzrosła do 1512.

Średni czas prowadzenia postępowań zakończonych w 2024 r. wyniósł 222 dni i był dłuższy o 48 dni od średniego czasu prowadzenia postępowań zakończonych w 2023 r. W I półroczu 2025 r. postępowania prowadzono średnio 223 dni.

Szczegółowym badaniem objęto losowo wybranych osiem postępowań rozstrzygniętych pozytywnie⁴⁴ w okresie 1 stycznia 2024 r. – 30 czerwca 2025 r.

W wyniku kontroli stwierdzono:

- Trzy wnioski o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE⁴⁵ zarejestrowano w systemie POBYT w dniu ich złożenia, w tym samym dniu zawiadomiono o wszczęciu postępowania. Niezwłocznie też podjęto pozostałe wymagane czynności (weryfikacja formalna, pobranie informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy wjazd i pobyt na terytorium Polski stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, weryfikacja merytoryczna). Decyzje udzielające zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego w tych trzech przypadkach wydano po 142 dniach (dwie sprawy) i 170 dniach, tj. zgodnie z postanowieniami art. 210 ustawy o cudzoziemcach.
- Pięć wniosków zarejestrowano w systemie POBYT po upływie od 28 do 43 dni od złożenia wniosku (według obowiązujących w ŁUW procedur, czynność ta winna być przeprowadzona niezwłocznie) – szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Kolejne czynności rozpoczynano po upływie od 128 do 177 dni⁴⁶ od wpływu wniosku (od 90 do 134 dni⁴⁷ od zarejestrowania wniosku w systemie POBYT). Decyzje udzielające zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego w tych pięciu przypadkach wydano w terminie od 229 do 260 dni od wpływu wniosków - szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- We wszystkich postępowaniach wnioskodawcy spełnili warunki wydania zezwoleń określone w art. 211 ustawy o cudzoziemcach.
- We wszystkich postępowaniach (zgodnie z art. 207 ustawy o cudzoziemcach) przed wydaniem decyzji Wojewoda zasięgał informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy wjazd i pobyt na terytorium Polski stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Czynności tych dokonywano w terminie od 28 do 196 dni od daty złożenia wniosku. W badanych postępowaniach ww. organy nie stwierdziły przesłanek odmawiających wydania stosownych zezwoleń.
- We wszystkich badanych sprawach, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, Wojewoda pouczał wnioskodawcę o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.

⁴⁴ SO-IV.6153.54.2024; SO-IV.6153.487.2024; SO-IV.6153.55.2024; SO-IV.6153.765.2023; SO-IV.6153.138.2024; SO-IV.6153.401.2024; SO-IV.6153.60.2024; SO-IV.6153.57.2024.

⁴⁵ SO-IV.6153.54.2024; SO-IV.6153.55.2024; SO-IV.6153.765.2023.

⁴⁶ 128 dni, 129 dni, 131 dni, 157 dni, i 177 dni.

⁴⁷ 90 dni, 98 dni, 101 dni, 117 dni i 134 dni.

- Średni czas trwania badanych postępowań wyniósł 209 dni.

(akta kontroli str. 236-251)

2.2.5. Karta Polaka - przyznanie

W okresie 1 stycznia 2024 – 30 czerwca 2025 do ŁUW wpłynęło 469 wniosków o przyznanie Karty Polaka (302 w 2024 r. i 167 w I półroczu 2025 r.). Wydano 512 decyzji pozytywnych (333 i 179) i 49 odmownych (48 i 1).

Szczegółowym badaniem objęto losowo wybrane 11 postępowań w sprawach przyznania Karty Polaka⁴⁸, rozstrzygnięte w okresie 1 stycznia 2024 r. – 30 czerwca 2025 r., z tego trzy odmowy przyznania Karty Polaka.

W wyniku kontroli ustalono:

- Rejestracji wniosków o przyznanie Karty Polaka w rejestrze złożonych wniosków o przyznanie Karty Polaka dokonywano niezwłocznie (w dniu złożenia wniosku lub w terminie od 1 do 2 dni od daty złożenia).
- Osiem wniosków spełniało wymagania określone w art. 13 ustawy o Karcie Polaka, pozostałe trzy wnioski zawierały braki, które pomimo wezwań nie zostały usunięte. Stanowiło to przesłanki do wydania decyzji odmownych (brak udokumentowania polskiego pochodzenia – dwie sprawy, brak związku z polskością i znajomości języka polskiego – jedna sprawa). Od decyzji tych nie wniesiono odwołań. Jedną decyzję odmowną wydano po 142 dniach od upływu terminu przedstawienia przez właściwe organy informacji, o której mowa w art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o Karcie Polaka, tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 19a ust. 4 tej ustawy. Jedną decyzję wydano po 133⁴⁹ dniach od wpływu wniosku do ŁUW (w akta sprawy nie wprowadzono daty rejestracji wniosku w rejestrze złożonych wniosków o przyznanie Karty Polaka), o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- Pozostałe decyzje przyznające Kartę Polaka osobom dorosłym wydano w terminie określonym w art. 19a ust. 4 ustawy o Karcie Polaka (od dwóch do 14 dni od upływu terminu przedstawienia przez właściwe organy informacji, o której mowa w art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o Karcie Polaka). Decyzje dla małoletnich (dwoje dzieci poniżej 16 roku życia) wydano po dwóch i 28 dniach od zarejestrowania wniosków w rejestrze złożonych wniosków o przyznanie Karty Polaka.
- W przypadkach, gdy do wniosku dołączono oryginały dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie wnioskodawcy lub jego wstępnych (pięć spraw) Wojewoda występował do Komendanta Oddziału Straży Granicznej w Łodzi w trybie art. 19a ust 2 ustawy o Karcie Polaka o sprawdzenie autentyczności dowodów.
- Średni czas trwania badanych postępowań wyniósł 50 dni.
- W postępowaniu o przyznanie Karty Polaka małoletniej (znak SO-IV.6151.2853.2024) nazwisko matki na jej Karcie Polaka było inne niż w akcie urodzenia córki. W aktach sprawy brak dokumentu potwierdzającego zmianę nazwiska.

⁴⁸ SO-IV.6151.2261.2023 (odmowa); SC-II.6151.1108.2024 (odmowa); SC-II.6151.2970.2024; SO-IV.6151.3709.2024; SO-IV.6151.3612.2024; SO-IV.6151.2853.2024; SO-IV.6151.2455.2024; SO-IV.6151.1506.2024; SC-II.6151.1629.2025 (odmowa); SOC-IV.6151.153.2025; SC-II.6151.449.2025

⁴⁹ W sprawie SO-IV.6151.2261.2023 wniosek do ŁUW wpłynął 04.04.2023, a następnie 11.05.2023 przekazany został do Wojewody Wielkopolskiego, który sprawę prowadził do 08.08.2024. Powtórnie wniosek trafił do ŁUW 11.09.2024 po rozstrzygnięciu sporu o właściwość miejscową przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od 11.09.2024 do dnia wydania decyzji upłynęło 133 dni.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że do akt sprawy nie można było dołączyć pierwszej karty matki małoletniej (na nazwisko takie jak małoletniej), gdyż została zdana po wymianie na nową. W tej sprawie przeanalizowano zapisy znajdujące się na koncie wnioskodawczyni w Centralnym Rejestrze Przyznanych i Unieważnionych Kart Polaka i uzyskano informacje jakie karty i na jakie nazwisko jej przyznawano.

(akta kontroli str. 252-264)

2.2.6. Zezwolenia na pobyt czasowy i pracę

W okresie 1 stycznia 2024 – 30 czerwca 2025 do ŁUW wpłynęło 44 260 wniosków (26 869 w 2024 r. i 17 391 w I półroczu 2025 r.). Wydano 31 993 decyzje pozytywne (22 876 i 9117) i 935 odmownych (541 i 394). Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba spraw niezakończonych wyniosła 21 275, na dzień 30 czerwca 2025 r. wzrosła do 25 803.

Średni czas prowadzenia postępowań zakończonych w 2024 r. wyniósł 254 dni i był krótszy o 71 dni od średniego czasu prowadzenia postępowań zakończonych w 2023 r. W I półroczu 2025 r. postępowania prowadzono średnio 292 dni.

Szczegółowym badaniem objęto losowo wybrane:

- a) 16 postępowań⁵⁰ rozstrzygniętych pozytywnie w okresie 1 stycznia 2024 r. – 30 czerwca 2025 r.

W wyniku kontroli stwierdzono:

- Jeden wniosek⁵¹, złożony osobiście po uprzedniej rezerwacji terminu został zarejestrowany w systemie POBYT w dniu złożenia. W tym samym dniu pobrano odciski linii papilarnych, dokonano weryfikacji formalnej (nie stwierdzono braków) i zawiadomiono wnioskodawcę o wszczęciu postępowania. Następnie po 9 dniach, w trybie art. 109 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, wojewoda zwrócił się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W badanym postępowaniu ww. organy nie stwierdziły przesłanek odmawiających wydania stosownego zezwolenia. Decyzję udzielającą zezwolenia na pobyt czasowy i pracę wydano po 70 dniach od daty wpływu wniosku, który nie zawierał braków formalnych, tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 112a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.
- Pozostałe 15 wniosków o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy i pracę rejestrowano w systemie POBYT po upływie od 14 do 76 dni od wpływu wniosku (według obowiązujących w ŁUW procedur, czynność ta winna być przeprowadzona niezwłocznie) – szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- Kolejne czynności (weryfikacja, wezwanie do uzupełnienia akt sprawy) rozpoczynano po upływie od 13 do 228 dni⁵² od wpływu wniosku (w procedurze nie określono terminu).

⁵⁰ SO-III.6151.3347.2024; SO-III.6151.14396.2024; SO-III.6151.3766.2024; SO-III.6151.10453.2024; SO-III.6151.11539.2024; SO-III.6151.1059.2024; SO-III.6151.13028.2024; SO-III.6151.13946.2024; SO-III.6151.10662.2024; SO-III.6151.15444.2024; SO-III.6151.10444.2024; SO-III.6151.8227.2024; SO-III.6151.6631.2024; SO-III.6151.8442.2024; SO-III.6151.9338.2024; SO-III.6151.13347.2024

⁵¹ SO-III.6151.8442.2024

⁵² W poszczególnych postępowaniach: 155, 129, 150, 205, 228, 165, 138, 140, 203, 153, 60, 117, 116, 145 i 13 dni.

- W 10 sprawach Wojewoda zgodnie z art. 61 § 4 Kpa zawiadomił strony o wszczęciu postępowań. W pięciu przypadkach zawiadomień nie sporządzono, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- We wszystkich 15 postępowaniach (zgodnie z art. 109 ustawy o cudzoziemcach) przed wydaniem decyzji Wojewoda zasięgał informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Czynności tych dokonywano w terminie od 30 do 308 dni od daty złożenia wniosku. W badanych postępowaniach ww. organy nie stwierdziły przesłanek odmawiających wydania stosownych zezwoleń.
- Postępowania w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zakończone decyzjami pozytywnymi trwały od 70 do 437 dni⁵³, przy czym od dnia, w którym nastąpiło jedno ze zdarzeń wymienionych w art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach upływało od sześciu do 120 dni⁵⁴.
- Siedem decyzji zawierało elementy wyszczególnione w art. 118 ust. 1, 1a ustawy o cudzoziemcach, pozostałe dziewięć decyzji – dotyczących cudzoziemców, którzy spełniali warunki zwolnienia z wymogu posiadania zezwolenia na pracę określone odrębnymi przepisami (we wszystkich przypadkach na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵⁵) – odpowiadało wymogom art. 118 ust. 1a, 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach.
- Wszystkie decyzje zarejestrowano w systemie POBYT w dniu ich wydania.
- Średni czas trwania badanych postępowań wyniósł 246 dni.

(akta kontroli str. 265-283)

- b) 12 postępowań⁵⁶ rozstrzygniętych negatywnie (decyzje odmowne) w okresie 1 stycznia 2024 r. – 30 czerwca 2025 r.

W wyniku kontroli stwierdzono:

- W sześciu postępowaniach przesłanką odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę było nieuzupełnienie materiału dowodowego o wymagane dokumenty (niespełnienie wymogów określonych w art. 100 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach).
W dwóch postępowaniach dane wnioskodawców znajdowały się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu i pobytu (art. 100 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach).
W dwóch postępowaniach przesłanką odmowy udzielenia zezwolenia był art. 100 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach (cudzoziemiec figurował w SIS oraz w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany).
W dwóch przypadkach cudzoziemiec przebywał w Polsce nielegalnie (art. 100 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach).
- Wnioski o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w powyższych postępowaniach rejestrowano w systemie POBYT po upływie od 31 do 64 dni od wpływu wniosku (według obowiązujących w ŁUW procedur, czynność ta winna być przeprowadzona niezwłocznie) – szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁵³ Poszczególne postępowania odpowiednio: 437, 242, 366, 303, 314, 263, 250, 226, 280, 235, 146, 210, 210, 70, 245, 134 dni.

⁵⁴ W poszczególnych postępowaniach odpowiednio: 6, 79, 27, 15, 82, 57, 71, 47, 70, 74, 57, 64, 32, 70, 63, 120 dni.

⁵⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.

⁵⁶ SO-III.6151.18911.2023; SC-I.6151.5164.2024; SO-III.6151.11760.2024; SC-I.6151.3966.2024; SC-I.6151.10130.2024; SC-I.6151.8286.2024; SC-I.6151.1051.2024; SO-III.6151.1825.2023; SO-III.61518732.2023; SC-I.6151.1304.2024; SC-I.6151.1322.2024; SC-I.6151.1314.2024

- Kolejne czynności (weryfikacja, wezwanie do uzupełnienia akt sprawy) podejmowano po upływie od 31 do 217 dni⁵⁷ od wpływu wniosku (w procedurze nie określono terminu).
- W ośmiu sprawach Wojewoda zgodnie z art. 61 § 4 Kpa zawiadomił strony o wszczęciu postępowań. W pozostałych czterech przypadkach zawiadomień nie sporządzono, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- We wszystkich 12 postępowaniach (zgodnie z art. 109 ustawy o cudzoziemcach) przed wydaniem decyzji Wojewoda zasięgał informacji od komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Czynności tych dokonywano w terminie od 69 do 272 dni od daty złożenia wniosku. W trzech przypadkach po 8, 9 i 11 dniach od komendanta straży granicznej uzyskano informacje, iż wnioskodawcy figurują w systemie SIS, jako obywatele, którym należy odmówić wjazdu lub pobytu w Strefie Schengen. W jednym przypadku Komendant Wojewódzki Policji po 33 dniach poinformował, że cudzoziemiec może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego (wobec cudzoziemca prowadzono sprawę o wykroczenie).
- Wojewoda zapewniał stronom czynny udział w postępowaniu i zawiadamiał, na podstawie art. 79a Kpa, o stwierdzonych okolicznościach stanowiących podstawę do odmowy wydania decyzji pozytywnej wraz z informacją o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.
- Do pięciu decyzji odmownych cudzoziemcy wnieśli odwołania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W dwóch przypadkach organ odwoławczy utrzymał w mocy wydane przez Wojewodę decyzje, w pozostałych trzech uchylił decyzje w całości i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną uchylecia było niedostateczne wyjaśnienie przez Wojewodę stanu faktycznego, przez co doszło do naruszenia przepisów postępowania administracyjnego. Pierwsze czynności przy ponownym rozpatrywaniu spraw (wezwanie do uzupełnienia akt sprawy) Wojewoda podjął po 54, 82 i 83 dniach od daty wpływu do ŁUW decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- Postępowania w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zakończone decyzjami odmownymi trwały od 190 do 470 dni⁵⁸.
- Siedem decyzji zarejestrowano w systemie POBYT w dniu ich wydania, a trzy decyzje odmowne – w następnym dniu po wydaniu. W odniesieniu do dwóch decyzji w metryce sprawy brak było daty rejestracji w ww. systemie, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- W przypadku dziewięciu zakończonych postępowań, w sześciu - o ostatecznym rozstrzygnięciu poinformowano Komendanta Placówki Straży Granicznej w terminie 35, 76, 77, 100, 100 i 107 dni od daty wydania decyzji. W trzech postępowaniach w metrykach sprawy nie odnotowano faktu przekazania powyższych informacji, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- Średni czas trwania badanych postępowań wyniósł 295 dni.

Do wszystkich 28 wniosków w sprawie pozwolenia na pobyt czasowy i pracę dołączono załączniki wypełniane przez podmioty powierzające cudzoziemcom wykonanie pracy, które zawierały treść

⁵⁷ W poszczególnych postępowaniach: 112, 65, 125, 49, 86, 45, 165, 217, 35, 31, 31, 31 dni.

⁵⁸ Poszczególne postępowania odpowiednio: 355, 190, 334, 287, 238, 245, 351, 470, 208, 269, 269, 269 dni.

zgodną z art. 106 ust. 1a ustawy o cudzoziemcach i składane były w formie określonej w przepisach wykonawczych do ustawy o cudzoziemcach⁵⁹.

We wszystkich 28 badanych sprawach, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, Wojewoda pouczał wnioskodawcę o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.

(akta kontroli str. 284-292)

c) cztery postępowania⁶⁰ w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyniku kontroli stwierdzono:

- Przesłankę cofnięcia zezwoleń stanowił art. 101 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach (ustał cel pobytu).
- W trzech sprawach podstawę wszczęcia postępowań w sprawie cofnięcia zezwoleń stanowiły informacje z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o nieświadczeniu przez cudzoziemców pracy na rzecz podmiotów wskazanych w decyzjach, w jednej sprawie Urząd został poinformowany przez pracodawcę, że cudzoziemiec nie świadczy pracy na jego rzecz zgodnie z decyzją.
- Kolejne czynności proceduralne (zawiadomienia o wszczęciu postępowań, wezwania do złożenia wyjaśnień przez pracodawców) ŁUW podejmował po upływie 46, 49, 124 i 21 dni od daty powzięcia informacji o nieświadczeniu przez cudzoziemców pracy, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- Decyzje w sprawie cofnięcia zezwoleń na pobyt stały i pracę wydano po 103, 115, 159 i 228 dniach od daty powzięcia informacji o nieświadczeniu przez cudzoziemców pracy.
- W postępowaniu nr SO-III.6151.2026.2024 cudzoziemiec w dniu 27.02.2025 r. złożył oświadczenie, że nie świadczy pracy na rzecz pracodawcy wskazanego w decyzji. Decyzję w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę wydano 30.06.2025, tj. dopiero po 123 dniach od daty oświadczenia.
- Karty pobytu unieważniono i powiadomiono Powiatowy Urząd Pracy oraz Placówkę Straży Granicznej po 101, 129, 125 i 58 dniach od daty uprawomocnienia decyzji, a wpisu do SIS i elektronicznego rejestru informacji SIS dokonywano po 108, 130, 126 i 59 dniach od daty uprawomocnienia się decyzji, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 293-295)

2.3. W okresie 2024-I półrocze 2025 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wpłynęło 14 skarg (w 2023 r. – 162 skargi) na bezczynność i przewlekłość w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców przez Oddziały: Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu, Cudzoziemców do Spraw Legalizacji Pobytu i Pracy oraz Spraw Obywatelskich. Wyплаcone przez ŁUW odszkodowania z ww. tytułu wyniosły w 2024 r. 22 762 zł, a w I połowie 2025 r. 200 zł.

(akta kontroli str. 389-393)

Stwierdzone nieprawidłowości

⁵⁹ rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz.U. poz. 779).

⁶⁰ SO-III.6151.2026.2024; SO-III.6151.3951.2024; SC-I.6151.4838.2025; SO-III.6151.2016.2024

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

Z opóźnieniem podejmowano niektóre czynności administracyjne przy rozpatrywaniu wniosków składanych przez cudzoziemców dotyczących zezwoleń na pobyt stały, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej oraz zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, a także w sprawie przyznania Karty Polaka. Długi brak aktywności Urzędu stwierdzono także w sprawach podlegających ponownemu rozpatrzeniu po decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz w sprawach cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

Było to wbrew zasadzie szybkości prowadzenia spraw określonej w art. 12 Kpa oraz niezgodnie z obowiązującymi w ŁUW procedurami. I tak:

- a) We wszystkich badanych sprawach dotyczących udzielenia cudzoziemcom zezwolenia na pobyt stały czynności w zakresie rejestrowania wniosków w systemie POBYT dokonywano po upływie od 42 do 49 dni od ich złożenia. Także kolejne czynności (weryfikacja formalna, zawiadomienie o wszczęciu postępowania, wezwanie do uzupełnienia akt sprawy) rozpoczynano po upływie od 123 do 181 dni od wpływu wniosku. W efekcie badane postępowania trwały od 247 do 345 dni.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że opóźnienia w podejmowaniu powyższych czynności i w konsekwencji długotrwałe prowadzenie postępowań wynikało z niedostosowanej obsady kadrowej do stale rosnącej liczby spraw. Wskazał ponadto, że pracownicy oddziału w związku ze zwiększonym napływem wniosków od kilku lat są zobowiązani w ramach nałożonych na nich obowiązków do równoczesnego prowadzenia kilkuset postępowań administracyjnych (średnio jeden pracownik prowadzi 350 spraw rocznie). Każda sprawa wymaga dochowania należytej staranności i wnikliwej analizy, by uniknąć błędów mogących skutkować w przyszłości stwierdzeniem nieważności wydanych decyzji i pozbawieniem cudzoziemców prawa do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

- b) Pięć⁶¹ z ośmiu badanych wniosków w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE zarejestrowano w systemie POBYT po upływie od 28 do 43 dni od złożenia wniosku. Pierwsze czynności weryfikacyjne rozpoczynano po upływie od 128 do 177 dni⁶² od wpływu wniosku (od 90 do 134 dni⁶³ od zarejestrowania wniosku w systemie POBYT). Postępowania te trwały od 229 do 260 dni.

Jako powód opóźnień Dyrektor Wydziału wskazał braki kadrowe. Dodał, iż w ostatnich dwóch latach lawinowo rosła liczba składanych wniosków na rezydenta długoterminowego. W lipcu 2023 r. na pracownika rozpatrującego te sprawy przypadało 209 spraw, w lipcu 2024 r. było to już 373, natomiast we wrześniu bieżącego roku to 654 spraw.

NIK zwraca uwagę, że znaczne opóźnienia legalizacji pobytu cudzoziemców mogą mieć pośrednio poważne konsekwencje. Oczekujący na decyzję cudzoziemiec pozostaje w tzw. szarej strefie prawnej, mając złożony wniosek, ale bez faktycznej decyzji. Może to utrudniać służbom ocenę, czy dana osoba przebywa legalnie. Każde opóźnienie może oznaczać późniejsze wykrycie ewentualnych przesłanek odmowy.

⁶¹ SO-IV.6153.487.2024; SO-IV.6153.138.2024; SO-IV.6153.401.2024; SO-IV.6153.60.2024; SO-IV.6153.57.2024.

⁶² 128 dni, 129 dni, 131 dni, 157 dni, i 177 dni.

⁶³ 90 dni, 98 dni, 101 dni, 117 dni i 134 dni.

- c) Jedną⁶⁴ z trzech badanych decyzji odmownych dotyczących przyznania Karty Polaka wydano po 142 dniach od upływu terminu przedstawienia przez właściwe organy informacji, o której mowa w art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o Karcie Polaka, tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 19a ust. 4 tej ustawy. Jedną decyzję⁶⁵ wydano po 133 dniach od wpływu wniosku (w akta sprawy nie wprowadzono daty rejestracji wniosku w rejestrze złożonych wniosków o przyznanie Karty Polaka).

Dyrektor wyjaśnił, że w sprawach Karty Polaka merytoryczną i formalną weryfikacją wniosków, w tym wprowadzaniem do systemu Centralnego Rejestru Kart Polaka, przeprowadzaniem rozmów oraz dwa razy w tygodniu przyjmowaniem wniosków „z żywej kolejki”, wydawaniem Kart Polaka i rejestrowaniem unieważnienia Kart Polaka zajmuje się jedna osoba.

- d) W przypadku zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w 27 z 28 badanych spraw zakończonych wydaniem decyzji (16 pozytywnych i 12 negatywnych) wnioski rejestrowano w systemie POBYT po upływie od 14 do 76 dni od wpływu wniosku. W 22 sprawach⁶⁶ kolejne czynności administracyjne (weryfikacja, wezwanie do uzupełnienia akt sprawy) rozpoczynano po upływie od 45 do 228 dni⁶⁷ od wpływu wniosku. Postępowania w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zakończone decyzjami pozytywnymi trwały od 70 do 437 dni⁶⁸, a zakończone odmową udzielenia zezwolenia od 190 do 470 dni⁶⁹

W ośmiu sprawach⁷⁰ Wojewoda nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowań, co było niezgodne z art. 61 § 4 Kpa.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że wnioski o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy i pracę rejestrowane są niezwłocznie, zgodnie z kolejnością ich wpływu do urzędu. Jednak biorąc pod uwagę niedostosowaną liczbę pracowników do ilości wpływających wniosków nie jest możliwe dokonywanie tej czynności w szybszym terminie. Na początku 2024 r. wnioski te wprowadzały cztery osoby, jednak z uwagi na ich nieobecności i zwiększające się zaległości na tym etapie, koniecznym było, aby praktycznie wszyscy pracownicy oddziału wprowadzali wnioski w zakresie swoich możliwości, tak aby te czynności nie wpływały negatywnie na pozostałe etapy postępowania. Średnio w ciągu dnia pracownik wprowadzał od 16 do 22 wniosków. Biorąc pod uwagę liczbę wniosków w 2024 r. ponad 26 000 i ponad 17 000 wniosków w pierwszym kwartale 2025 r. brak było realnej możliwości, aby wnioski były wprowadzane szybciej. Nie ma też możliwości przy obecnym stanie kadrowym skierowania większej liczby osób do pracy na tym etapie.

⁶⁴ SC-II.6151.1629.2025.

⁶⁵ W sprawie SO-IV.6151.2261.2023 wniosek do ŁUW wpłynął 04.04.2023, a następnie 11.05.2023 przekazany został do Wojewody Wielkopolskiego, który sprawę prowadził do 08.08.2024. Powtórnie wniosek trafił do ŁUW 11.09.2024 po rozstrzygnięciu sporu o właściwość miejscową przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od 11.09.2024 do dnia wydania decyzji upłynęło 133 dni.

⁶⁶ SO-III.6151.3347.2024; SO-III.6151.14396.2024; SO-III.6151.3766.2024; SO-III.6151.10453.2024; SO-III.6151.11539.2024; SO-III.6151.1059.2024; SO-III.6151.13028.2024; SO-III.6151.13946.2024; SO-III.6151.10662.2024; SO-III.6151.15444.2024; SO-III.6151.10444.2024; SO-III.6151.8227.2024; SO-III.6151.6631.2024; SO-III.6151.8442.2024; SO-III.6151.9338.2024; SO-III.6151.18911.2023; SC-I.6151.5164.2024; SO-III.6151.11760.2024; SC-I.6151.3966.2024; SC-I.6151.10130.2024; SC-I.6151.8286.2024; SC-I.6151.1051.2024; SO-III.6151.1825.2023.

⁶⁷ W poszczególnych postępowaniach: 155, 129, 150, 205, 228, 165, 138, 140, 203, 153, 60, 117, 116, 145 i 13 dni.

⁶⁸ Poszczególne postępowania odpowiednio: 437, 242, 366, 303, 314, 263, 250, 226, 280, 235, 146, 210, 210, 70, 245, 134 dni.

⁶⁹ Poszczególne postępowania odpowiednio: 355, 190, 334, 287, 238, 245, 351, 470, 208, 269, 269, 269 dni.

⁷⁰ SO-III.6151.3347.2024; SO-III.6151.3766.2024; SO-III.6151.10453.2024; SO-III.6151.11539.2024; SO-III.6151.10662.2024; SC-I.6151.3966.2024; SC-I.6151.10130.2024; SO-III.6151.8732.2023.

W odniesieniu do wskazanych przypadków niezawiadomienia strony o wszczęciu postępowania Dyrektor Wydziału wskazał, iż faktycznie brak jest w aktach dokumentu potwierdzającego wszczęcie postępowania. Potwierdzeniem wszczęcia postępowania jest - po usunięciu braków formalnych - zgodnie z treścią art. 108 ustawy o cudzoziemcach, umieszczenie w dokumencie podróży cudzoziemca odcisku stempla potwierdzającego złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Tym samym cudzoziemiec zostaje poinformowany o wszczęciu postępowania administracyjnego.

- e) We wszystkich trzech badanych przypadkach, w których Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców uchylił decyzje Wojewody Łódzkiego w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia, pierwsze czynności (wezwanie do uzupełnienia akt sprawy) Wojewoda podjął dopiero po 54, 82 i 83 dniach od daty wpływu do ŁUW decyzji organu II instancji.

Z opóźnieniem wykonywał też obowiązek informacyjny wynikający z art. 299 ust. 10 ustawy o cudzoziemcach. W czterech postępowaniach⁷¹ o decyzji odmownej poinformował organ Straży Granicznej w terminie od 40 do 79 dni od daty, w której decyzje stały się ostateczne. W jednej sprawie⁷², w której cudzoziemiec wniósł odwołanie, a organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, informację do Straży Granicznej przekazano po 167 dniach od otrzymania decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Ponadto w aktach trzech spraw⁷³ zakończonych wydaniem decyzji odmownej w metrykach spraw nie odnotowano faktu przekazania informacji do organu Straży Granicznej.

- f) We wszystkich czterech badanych sprawach dotyczących cofnięcia zezwoleń na pobyt i pracę kolejne czynności proceduralne po uzyskaniu informacji o nieświadczeniu pracy przez cudzoziemców (zawiadomienia o wszczęciu postępowań, wezwania do złożenia wyjaśnień przez pracodawców) podejmowano w ŁUW po upływie od 21 do 124 dni⁷⁴. W efekcie decyzje w sprawie cofnięcia zezwoleń na pobyt stały i pracę wydano po 103, 115, 159 i 228 dniach od daty powzięcia informacji o nieświadczeniu przez cudzoziemców pracy.

Wojewoda z opóźnieniem realizował obowiązek informacyjny wynikający z art. 124 i art. 299 ust. 10 ustawy o cudzoziemcach. Powiadamiał starostę po upływie od 58 do 129 dni⁷⁵ od daty uprawomocnienia decyzji. W tym samym terminie unieważniał Karty pobytu oraz zawiadamiał placówkę Straży Granicznej, a wpisu do SIS dokonywał po upływie od 59 do 130 dni⁷⁶ od daty uprawomocnienia się decyzji.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że Wojewoda Łódzki informuje Straż Graniczną za pośrednictwem platformy e-puap w postaci list zbiorczych. Z uwagi na fakt, iż listy te zawierają wskazanie danych cudzoziemców jedynie w swojej treści a nie w nazwie dokumentu, odnalezienie potwierdzenia tego zawiadomienia wymaga konieczności przeszukania wielu list i przy obecnym stanie kadrowym może doprowadzić do zaprzestania prowadzenia postępowań administracyjnych. Terminy podejmowania czynności w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę wynikają z faktu,

⁷¹ SC-I.6151.1051.2024; SC-I.6151.8286.2024; SC-I.6151.10130.2024; SC-I.6151.5164.2024.

⁷² SO-III.6151.1825.2023.

⁷³ SC-I.6151.3966.2024; SO-III.6151.18911.2023; SO-III.6151.8732.2023.

⁷⁴ 46, 49, 124 i 21 dni.

⁷⁵ 101, 129, 125 i 58 dni.

⁷⁶ 108, 130, 126 i 59 dni

że obecnie czynnościami tymi zajmuje się jedna osoba. Z uwagi na braki kadrowe nie ma możliwości powierzenia wykonywania tego zadania większej liczbie pracowników.

NIK zwraca uwagę, że opóźnienia w przekazywaniu informacji do placówki Straży Granicznej o decyzjach odmownych bądź o cofnięciu decyzji na pobyt cudzoziemca, może wywołać poważne skutki prawne i bezpieczeństwa. Straż Graniczna jest bowiem organem odpowiedzialnym m.in. za kontrolę legalności pobytu, wszczynanie procedur powrotowych oraz wpisy do SIS. Opóźnienia w przekazywaniu informacji do starosty o cofnięciu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę mogły natomiast negatywnie wpływać na rzetelność testowania przez starostę rynku pracy.

(akta kontroli str. 322-346)

Ocena częściowa

Duża liczba zgłaszanych do Urzędu przez cudzoziemców spraw, przy istniejących brakach kadrowych była powodem opóźnień w podejmowaniu czynności administracyjnych. W 42 na 52 badane sprawy z zakresu zezwoleń na pobyt stały, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej oraz zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, pierwsze weryfikacje wniosków rozpoczynano po upływie od 45 do nawet 228 dni od daty wpływu. Skutkowało to wydłużeniem terminu uzyskania decyzji, który dla tych spraw wynosił 134 - 470 dni od daty złożenia wniosku. W ośmiu sprawach naruszono ponadto postanowienia art. 36 § 4 Kpa. Wojewoda z opóźnieniem realizował obowiązek informacyjny wynikający z art. 124 oraz z art. 299 ust. 10 ustawy o cudzoziemcach. Stwierdzono również opóźnienia we wprowadzaniu danych do Systemu Informatycznego POBYT. Dotyczyło to przede wszystkim spraw, które były przekazywane pocztą bądź zostawiane w biurze podawczym Urzędu. Sprawy, które wcześniej umówiono telefonicznie procedowane były znacznie sprawniej.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w obsłudze cudzoziemców wynikają przede wszystkim z przeciążenia systemu i niedostosowania zasobów do skali napływu spraw. Niezbędne zatem jest podjęcie działań systemowych zmierzających do dostosowania zasobów kadrowych i lokalowych do rzeczywistej i prognozowanej liczby spraw, w tym opracowanie planu etapowego zwiększania zdolności usługowych Wydziału. Konieczne w opinii NIK jest także zainicjowanie działań na poziomie centralnym w zakresie przygotowania ogólnopolskich rozwiązań systemowych, pozwalających na odciążenie urzędów wojewódzkich.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

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

Łódź, dnia 23 grudnia 2025 r.

Kontroler

Zofia Kotynia

Doradca techniczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/