

Niezbędne wzmocnienie skuteczności nadzoru

Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców

ZIEMOWIT FLORKOWSKI, MARCIN KALIŃSKI

Administracja publiczna nie radzi sobie z obsługą lawinowo rosnącej liczby cudzoziemców przyjeżdżających do Polski. Czas załatwiania w urzędach formalności związanych z legalizacją ich pobytu w ciągu czterech lat wydłużył się ponadtrzykrotnie – z 64 do 206 dni. W skrajnym przypadku na wydanie decyzji zainteresowany czekał ponad trzy lata. Przyczyną są braki kadrowe w urzędach i niewystarczające finansowanie ich działalności. Wciąż nie stworzono też strategicznego dokumentu określającego politykę migracyjną państwa. Istnieje obawa, że cudzoziemcy, którzy uzupełniają niedobory na naszym rynku pracy, wybiorą inny kraj, gdy tylko pojawi się taka możliwość.

Uwagi ogólne

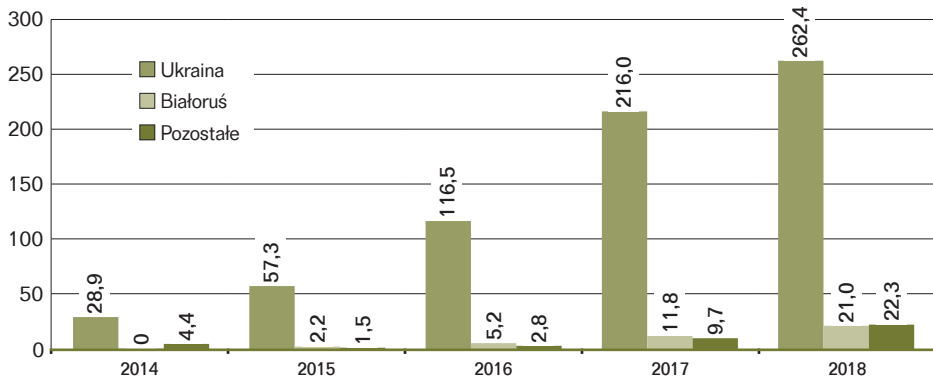
W dyskusji publicznej w ostatnich latach kwestia napływu cudzoziemców nabrała szerszego znaczenia. Od 2014 r. jest coraz wyraźniej dostrzegalna masowa obecność migrantów, głównie ze wschodniej Europy i Azji, podejmujących u nas pracę. Ich przemieszczaniu na terytorium Polski sprzyjają procesy integracyjne w Europie i otwarcie rynków pracy, prowadzące do wzmocnienia poszukiwań siły roboczej. Obecność cudzoziemców jest szczególnie zauważalna w dużych miastach i aglomeracjach, gdzie rynek oferuje najwięcej miejsc pracy, co wynika nie tylko z rozwoju przemysłu i usług,

ale również z niekorzystnych trendów demograficznych. Zwiększone w związku z tym zainteresowanie cudzoziemców legalizacją pobytu i pracą w Polsce powoduje istotne problemy urzędów zaangażowanych w ich obsługę. Pojawiła się bowiem konieczność właściwego przygotowania pod względem organizacyjnym, finansowym, kadrowym, technicznym i proceduralnym do sprawnej pracy z cudzoziemcami, którzy stanowią ważną grupę ich klientów.

Najwyższa Izba Kontroli, doceniając wagę problemu, objęła kontrolą¹ podmioty odgrywające kluczową rolę w realizacji zadań z zakresu obsługi cudzoziemców.

¹ Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*, nr ewid. 24/2019/P/18/105/LWR, Delegatura NIK we Wrocławiu, sierpień 2019 r.

Rysunek 1. Liczba wniosków o zezwolenie na pracę dla najliczniejszych narodowości w danym roku (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC.

Uwarunkowania

W prawie międzynarodowym i polskim pojęcie cudzoziemca kształtowane jest z reguły przy użyciu kryterium obywatelstwa lub rzadziej kryterium zamieszkania za granicą². Cudzoziemcem jest zatem ten, kto przebywając na terenie danego państwa lub przejeżdżając przez to terytorium, nie ma jego obywatelstwa³. Polska ustawa o cudzoziemcach⁴ stanowi, że cudzoziemcem jest każdy kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Tak samo definiuje się ten termin w ustawach krajowych innych państw⁵.

Niełatwo oszacować liczbę cudzoziemców w Polsce, gdyż opracowujące dane różne instytucje, m.in. Główny Urząd Statystyczny i Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC),

w odmienny sposób je gromadzą i przedstawiają. Ponadto znaczna część migracji do Polski ma charakter cyrkulacyjny, występuje także migracja nielegalna, którą trudno przedstawić w liczbach.

W latach 2014–2018 cudzoziemcy złożyli łącznie 731,8 tys. wniosków o legalizację ich pobytu w Polsce, w tym 649,1 tys. o zezwolenie na pobyt czasowy, 68,9 tys. o zezwolenie na pobyt stały oraz 13,8 tys. wniosków o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Decyzję rozstrzygającą wydano w 560,7 tys. przypadków, przy czym 473,9 tys. cudzoziemców otrzymało decyzję pozytywną (84,5%). Według stanu na 1 stycznia 2019 r. ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu na terytorium RP posiadało 372,2 tys. osób.

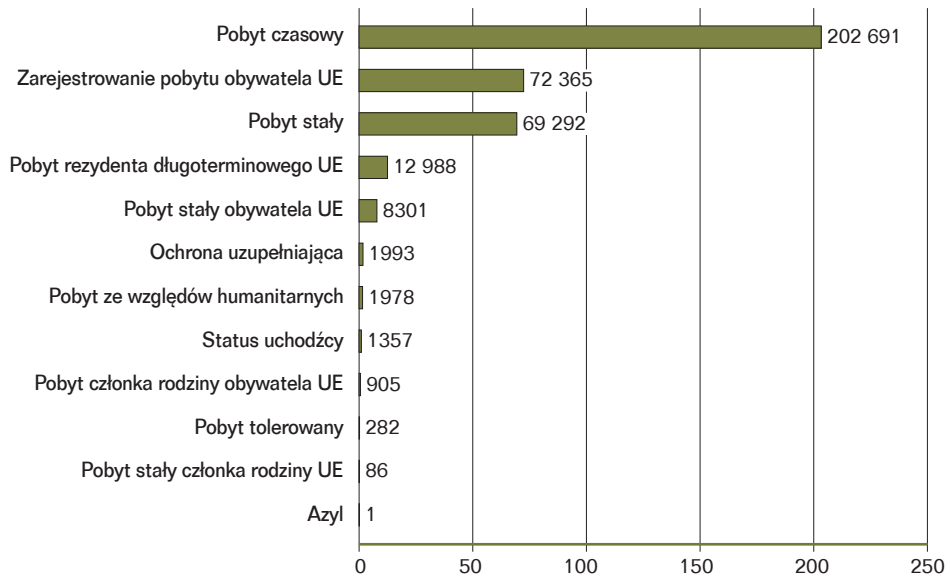
² J. Jagielski: *Status cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, PWN, Warszawa 1997, s. 8.

³ J. Białocerkiewicz: *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, TNOiK, Toruń 2013, s. 118.

⁴ Ustawa z 12.12.2013 o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35).

⁵ J. Białocerkiewicz: *Status prawny cudzoziemców w świetle standardów międzynarodowych*, UMK, Toruń 1999, s. 18.

Rysunek 2. Liczba osób, które posiadają ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu na terytorium RP (stan na 1 stycznia 2019 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC.

Istotne znaczenie ma polityka migracyjna, ponieważ sprawy cudzoziemców są jej elementem. Pod tym określeniem należy rozumieć kompleksowo ujęte regulacje prawne i instytucjonalne, wpływające na kształtowanie wielkości, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniające zarówno sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną, jak i normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne⁶.

Właściwie opracowana polityka migracyjna państwa powinna służyć wykorzystaniu kontrolowanego napływu

cudzoziemców, mającego na celu przyciągnięcie określonego typu specjalistów posiadających kwalifikacje ważne dla gospodarki. Coraz większej uwagi wymaga zatem ochrona rynku pracy pod kątem utrzymania zasady pierwszeństwa dla obywateli danego kraju w dostępie do miejsc pracy, ale również z punktu widzenia korzyści, mogących wynikać z obecności cudzoziemców dobrze wykształconych, charakteryzujących się rzadkimi i poszukiwanymi kwalifikacjami. Polityka migracyjna powinna także sprzyjać integracji w danym społeczeństwie. Ważne jest,

⁶ A. Rajkiewicz: *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, Warszawa, „Polityka Społeczna” nr 3/2004, s. 8.



aby perspektywa strat i korzyści, związanych z tymi procesami, była uwzględniana przy wyznaczaniu ewentualnych kierunków rozwoju polityki migracyjnej.

Procesy migracyjne stanowią źródło powszechnych i co do zasady korzystnych zjawisk o charakterze ekonomicznym i społecznym, zarówno dla państw przyjmujących, jak również wysyłających migrantów. Wskazują na to badania i opracowania Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD⁷), Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ⁸) i Międzynarodowej Organizacji Pracy⁹.

Sz szczególnie pozytywny wpływ dotyczy uzupełniania niedoborów na rynku pracy, których zwiększająca się skala wynika zarówno z niskiego przyrostu naturalnego i starzenia się społeczeństwa, jak i ze znacznej liczby Polaków przebywających za granicą. Polska powinna dbać przy tym o to, aby napływ cudzoziemców był zgodny z jej priorytetami rozwojowymi.

Jednym z ważniejszych wyzwań dla rozwoju naszego kraju są obecnie niekorzystne trendy demograficzne. Z prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że do 2050 r., w porównaniu z 2013 r., należy spodziewać się depopulacji Polski o ponad 4 500 tys. osób, przy czym znaczące zmiany rozpoczęły się już po 2015 roku¹⁰. Ich przyspieszenie będziemy obserwować w pięcioleciu

rozpoczynającym się po 2020 r., a każde pięciolecie po 2035 r. (do końca prognozowanego okresu) zaznaczy się spadkiem liczebności populacji o ponad 800 tys. osób. W końcu 2050 r. ludność Polski osiągnie 33 951 tys., co stanowi 88,2% stanu z 2013 r. Uwzględniając podział na obszary miejskie i wiejskie aż 98% przewidywanego spadku wielkości populacji nastąpi w miastach. Niepokojącym zjawiskiem w Polsce, szczególnie istotnym z punktu widzenia rynku pracy, będzie postępujący spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Rynek pracy opuszczają roczniki wyżu demograficznego lat 50. (niemal 800 tys. urodzeń rocznie), a wchodzi na niego roczniki niżu lat 90. (poniżej 400 tys. urodzeń rocznie). W prognozowanym okresie, tj. od 2013 r. do 2050 r., w skali kraju spodziewany jest w związku z tym pokaźny, wynoszący ok. 6000 tys., ubytek ludności w wieku produkcyjnym mobilnym, tj. 18-44 lat, przy czym niekorzystne zmiany przybiorą na sile w latach 2020–2035. Wśród ludności w wieku produkcyjnym niemobilnym (powyżej 44 lat do granicy wieku emerytalnego) liczba osób będzie wzrastała do 2035 r., tj. w sumie o ok. 900 tys., natomiast w prognozowanym okresie ta część populacji zmniejszy się o ponad 1 800 tys. osób. Ekspert ONZ wymieniają Polskę wśród krajów, których populacja będzie kurczyć się najszybciej, a społeczeństwo będzie jednym z najprędzej starzejących się.

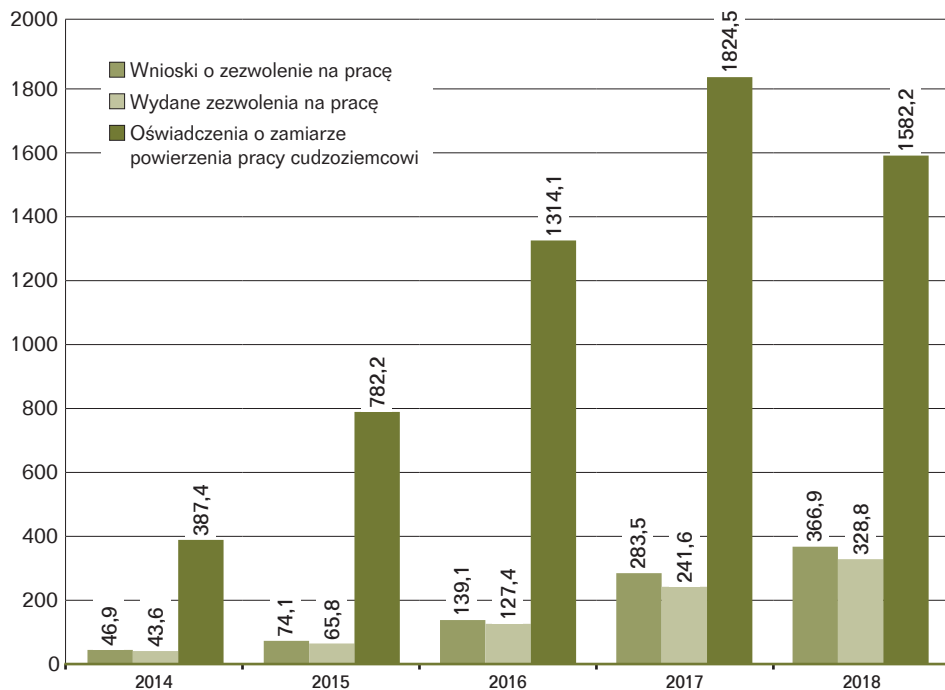
⁷ OECD (2012), *Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration*, „International Migration Outlook” 2012, OECD Publishing, Paris.

⁸ 2009 Human Development Report of the United Nations Development Programme (UNDP).

⁹ 2008 World Migration Report.

¹⁰ *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Rysunek 3. Polski rynek pracy dla cudzoziemców w latach 2014–2018 (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS oraz wyników kontroli.

Specjaliści rynku pracy wskazują, że w 2030 r. pracodawcy będą mieli problemy z obsadzeniem co piątego stanowiska pracy. Z 20 milionów potrzebnych pracowników pracować będzie ok. 16 mln osób. Brakować będzie nie tylko tych wysoko wykwalifikowanych, lecz również tych o kwalifikacjach podstawowych. Do 2050 r., aby utrzymać obecny poziom zatrudnienia w polskiej gospodarce, musiałyby w niej pracować ok. 8% cudzoziemców¹¹. Napływy

cudzoziemców do Polski będzie miał zatem coraz większe znaczenie.

W latach 2014–2018 do urzędów wojewódzkich w całej Polsce wpłynęło łącznie 910,5 tys. wniosków o zezwolenie na pracę, z czego w 2014 r. było ich 46,9 tys., a w 2018 r. już 366,9 tys. W urzędach pracy zarejestrowano łącznie 5890,4 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, przy czym ich liczba w skali roku wzrosła z 387,4 tys. w 2014 r. do 1582,2 tys. w 2018 r., tj. o 308%.

¹¹ Zob. A. Dragan: *Polska jako kraj migracji*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2016, s. 4.



Z uwagi na nowelizację ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹², w 2018 r. do urzędów pracy wpływały także wnioski o zezwolenie na pracę sezonową – w łącznej liczbie 235,3 tys., spośród których 51,6% (121,4 tys.) zostało rozpatrzonych pozytywnie.

W 2016 r. Rada Ministrów unieważniła, pochodzący z 2012 r., dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, uznając jego treść za nieadekwatną do sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Polski. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta w lutym 2017 r. przez Radę Ministrów, wskazuje na konieczność opracowania nowej polityki migracyjnej kraju. Pod koniec 2016 r. podjęto działania mające na celu opracowanie nowego dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej Polski, do tej pory go jednak nie przyjęto¹³. Miał stanowić odpowiedź, m.in. na potrzeby polityki gospodarczej związane z pozyskiwaniem z zagranicy pracowników o odpowiednich kompetencjach, w celu uzupełnienia niezagospodarowanych miejsc pracy. Chciano także określić obszary, w których należałoby wzmocnić mechanizmy zwiększające bezpieczeństwo państwa. Chodzi zwłaszcza o przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnej migracji, w szczególności w sytuacji zwiększonego napływu imigrantów zarobkowych i ryzyka radykalizacji ich światopoglądów.

Wyzwania i potrzeby polskiej gospodarki znalazły dotychczas odzwierciedlenie w przyjętym w 2018 r. przez Radę Ministrów

dokumencie pn. „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”. Przewiduje on m.in., że nowa polityka migracyjna Polski: musi być dostosowana do priorytetów rynku pracy; koncentrować się na uzupełnianiu zasobów osobami spoza Polski w branżach i zawodach, w których występują luki kompetencyjne (z uwzględnieniem ochrony krajowego rynku pracy); odpowiadać na potrzeby cudzoziemców i obywateli polskich mieszkających za granicą, w tym repatriantów, tak by zachęcić ich do powrotu do kraju oraz zakładania lub przenoszenia tu działalności gospodarczej. Przyjęty przez Radę Ministrów dokument ma charakter kierunkowy, a szczegółowe rozwiązania wynikające z priorytetów społeczno-gospodarczych mają zostać dopiero wskazane w kompleksowym planie działań, który ma określać konkretne cele (zadania) organów administracji, metody realizacji tych zadań oraz terminy ich wykonania.

Zakres kontroli

W sytuacji dostosowywania polskich przepisów do zadań, jakie niesie zwiększająca się liczba mieszkających u nas cudzoziemców, a także przygotowywania urzędników i urzędów do ich obsługi związanej z legalizacją pobytu i zatrudnienia, istotną rolę odgrywają zarówno urzędy centralne, jak i urzędy wojewódzkie oraz urzędy pracy.

Ze względu na wagę problemu obsługi cudzoziemców, NIK podjęła kontrolę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1482, ze zm.

¹³ Dokument nie został formalnie przyjęty przez Radę Ministrów, jest opracowany jego projekt.

(MRPiPS), Urzędzie do Spraw Cudzoziemców oraz ośmiu urzędach wojewódzkich i ośmiu urzędach pracy. Objęto nią okres od maja 2014 r. do grudnia 2018 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny, czy administracja publiczna jest przygotowana pod względem proceduralnym i technicznym do sprawnej obsługi cudzoziemców, a także czy prawidłowo realizuje te zadania oraz czy rzetelnie planuje pod tym kątem potrzeby rynku pracy z punktu widzenia polskiej gospodarki.

Badanie przeprowadzono w pięciu płaszczynach:

- adekwatności organizacji, poziomu zasobów i polityki informacyjnej urzędów administracji publicznej do zadań realizowanych w zakresie obsługi cudzoziemców;
- wspomaganie przez obowiązujące przepisy prawa oraz wdrożone w administracji publicznej procedury wewnętrzne efektywnej obsługi cudzoziemców oraz zadowolenia cudzoziemców i polskich przedsiębiorców z poziomu tej obsługi;
- prawidłowości realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców, tj. zgodnie z obowiązującym prawem i terminowo;
- planowania wielkości napływu cudzoziemców z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki;
- rzetelności i adekwatności działań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczących spraw związanych z cudzoziemcami oraz nadzoru nad organami realizującymi zadania w tym zakresie.

Ustalenia kontroli

Niewystarczające działania MSWiA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ograniczył możliwość skutecznej koordynacji zadań realizowanych przez organy administracji rządowej w obszarze polityki migracyjnej. Działając opieszale nie opracował aktualnego i kompleksowego dokumentu o charakterze strategicznym¹⁴, kształtującego politykę migracyjną, który określałby zakres koordynacji i spójności działań instytucji odpowiedzialnych za tę politykę oraz wskazywał kierunki jej kształtowania. Tymczasem już 18 października 2016 r. Rada Ministrów uznała poprzednie dokumenty o takim charakterze za nieobowiązujące. Nieefektywny był podział kompetencji w zakresie kształtowania polityki migracyjnej, gdyż wypracowaniem polityki migracyjnej państwa zajmowało się jednocześnie kilka zespołów zadaniowych, co jednak nie przełożyło się na ostateczne jej powstanie. W strukturach administracji centralnej funkcjonowały trzy zespoły, których obszar właściwości obejmował politykę migracyjną¹⁵. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wojewodami, dotyczący spraw związanych z cudzoziemcami, był niewystarczający, bowiem nie ograniczył m.in. przypadków nieterminowego wydawania rozstrzygnięć. Wprawdzie Minister ten podejmował działania mające na celu wprowadzenie zmian ukierunkowanych na usprawnienie obsługi cudzoziemców,

¹⁴ *Polityka migracyjna Polski* (projekt opracowany przez MSWiA).

¹⁵ Dotyczyło to w MSWiA międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji i wewnątrzresortowego Zespołu do spraw przygotowania dokumentu *Polityka migracyjna Polski*, a w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju Zespołu roboczego ds. społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej.



polegających głównie na zwiększeniu zatrudnienia, jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. W kontrolowanym okresie nadal wydłużał się średni czas prowadzenia postępowań dotyczących legalizacji pobytu, który w okresie objętym kontrolą wydłużył się ponadtrzykrotnie. Ponadto Minister nie wypracował sformalizowanej polityki nadzoru nad Szefem UdSC, a nadzór nad tym organem ograniczał się w zasadzie do sprawozdawczości.

Nieodpowiednia polityka migracyjna MRPiPS

Nie wprowadzono wystarczających rozwiązań, aby zatrzymać cudzoziemców na polskim rynku pracy, mimo że niektóre funkcjonujące i przygotowywane plany służą temu. Działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie koncentrowały się jednak na długoterminowym wykorzystaniu takich możliwości. Tymczasem były postulowane w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017 i na rok 2018 (KPDZ) oraz w „Priorytetach społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej”. Wprowadzone ułatwienia nie stanowiły gwarancji zatrzymania odpływu wykwalifikowanej siły roboczej pochodzącej z zagranicy, w szczególności w związku z prognozowanym otwarciem kolejnych europejskich rynków pracy dla pracowników spoza UE.

MRPiPS podejmowało działania służące realizacji zadań dotyczących polityki migracyjnej, odpowiadającej potrzebom

rynku pracy ujętym w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017 i na rok 2018. Dokumenty te, o charakterze strategicznym, opracowane zostały jednak nierzetelnie, gdyż nie określały ilościowych wskaźników realizacji ujętych w nich zadań, w tym ich wartości docelowych. Utrudniało to ocenę ich realizacji i skuteczności, zwłaszcza w wypadku działań wieloletnich. MRPiPS nie analizowało i nie projektowało przyszłych zobowiązań ZUS wobec ubezpieczonych cudzoziemców, pomimo takich możliwości¹⁶. Może to utrudnić w przyszłości prowadzenie polityki migracyjnej państwa.

Struktury organizacyjne kontrolowanych urzędów

Struktury organizacyjne ośmiu skontrolowanych urzędów wojewódzkich oraz organizacja pracy wydziałów do spraw cudzoziemców, jakkolwiek pozwalały na realizację zadań przez wojewodów, jednak nie gwarantowały sprawnego i terminowego prowadzenia spraw. Z kolei struktury organizacyjne oraz organizacja pracy komórek zajmujących się w urzędach pracy obsługą cudzoziemców i ich pracodawców umożliwiały realizację zadań w tym zakresie. Jednakże w pięciu na osiem skontrolowanych urzędów na początku 2018 r. wystąpiły problemy z terminowym wykonywaniem zadań, spowodowane wprowadzeniem nowych, ustawowych obowiązków dotyczących obsługi cudzoziemców.

¹⁶ MRPiPS posiada odpowiednie narzędzia, dane i rozwiązania organizacyjne do tworzenia takich analiz i prognoz (należy to do zadań Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa). Ponadto do zakresu działania ZUS, jako jednostki nadzorowanej przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, należy opracowywanie aktualnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Przyjęta struktura UdSC umożliwiała realizację zadań szefa tego Urzędu, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach cudzoziemców, jednak nie zapewniała w szczególności terminowego załatwiania spraw, pomimo podejmowania licznych wewnętrznych zmian organizacyjnych, wspierających najbardziej obciążone komórki Urzędu.

Zasoby kadrowe

Zasoby kadrowe urzędów wojewódzkich do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców były niewystarczające, co utrudniało sprawną i terminową ich realizację. Liczba zatrudnionych w tym okresie wzrosła wprawdzie niemal dwukrotnie z 438 do 875 osób, niemniej nastąpił niemal siedmiokrotny wzrost wniosków o legalizację pracy (z 40,2 tys. do 278 tys.) i ponadtrzykrotny wzrost wniosków o legalizację pobytu (z 55,7 tys. do 180,7 tys.). W kontrolowanym okresie obciążenie pracowników sprawami przypadającymi do załatwienia systematycznie wzrastało i wynosiło od 65 do 781 spraw na koniec 2014 r. oraz od 125 do 942 spraw na koniec III kwartału 2018 r. Takie obciążenie pracą w powiązaniu z dużą rotacją kadr (sięgającą nawet 80%), powodowało nieterminowe i nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków. Co istotne, we wszystkich urzędach wojewódzkich wskazywano na konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników.

Tymczasem zasoby kadrowe skontrolowanych urzędów pracy do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców i ich pracodawców były na ogół wystarczające. Zatrudnienie w badanym okresie wzrosło w sumie ze 115 osób do 185 osób

(o 60,9%), przy ponad siedmiokrotnym wzroście liczby spraw związanych z rejestracją oświadczeń w kwestii wykonywania pracy przez cudzoziemców. Pomimo wprowadzanych zmian organizacyjnych i zwiększenia liczby etatów, w związku z nowelizacją ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dopuszczono okresowo, na początku 2018 r., do opóźnień związanych z bieżącym wpisywaniem do rejestru oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi.

Z kolei zasoby kadrowe UdSC były nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw. W badanym okresie plan zatrudnienia ulegał niewielkim zmianom, bowiem oscylował pomiędzy 406 a 432 etatami, natomiast uszczuplenia w zasobach kadrowych, w odniesieniu do planu, wynosiły od 12,3% do 20,6%. Stan zatrudnienia (liczba etatów) od 2014 r. do 2017 r. zmniejszył się o 23 etaty. Średnia liczba spraw przypadająca na jednego pracownika merytorycznego w trzech podstawowych komórkach organizacyjnych, realizujących główne zadania Urzędu, corocznie rosła i znacznie przekraczała możliwości ich obsługi. W efekcie zawierano z osobami spoza UdSC dużą liczbę umów cywilnoprawnych, dotyczących realizacji spraw przewidzianych dla tego Urzędu.

Środki na realizację zadań

Przyznawane urzędów wojewódzkim środki finansowe okazały się niewystarczające do wzmocnienia kadrowego wydziałów zajmujących się obsługą cudzoziemców. Na dodatkowe 255 stanowisk do spraw legalizacji zatrudnienia i pobytu cudzoziemców w 2018 r. kontrolowane urzędy



wojewódzkie potrzebowały 18 421 tys. zł, a uzyskały 13 907 tys. zł na 218 etatów. Środki przyznane na dodatkowe etaty, przy ciągłym wzroście liczby składanych wniosków, nie przyczyniły się do skrócenia terminów załatwiania spraw cudzoziemców.

Poziom finansowania wszystkich skontrolowanych urzędów pracy pozwalała na realizację ich zadań w zakresie obsługi cudzoziemców. Siedem takich urzędów uzyskało w latach 2017–2018 dodatkowe środki na zatrudnienie pracowników, w tym Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu na trzy dodatkowe etaty, a Urząd Pracy m.st. Warszawy na 23 dodatkowe etaty.

Zasoby finansowe UdSC, w szczególności na zatrudnienie pracowników, były nieadekwatne do potrzeb. Pomimo że plan wydatków Urzędu wzrastał corocznie, w kontrolowanym okresie od 98 661,4 tys. zł do 114 166,9 tys. zł (o 15,7%), to zwiększenie środków dotyczyło głównie wydatków na pomoc społeczną dla cudzoziemców, w tym utrzymanie przeznaczonych dla nich ośrodków.

Warunki lokalowe

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich znajdowały się sale obsługi klientów, niemniej w trzech urzędach warunki lokalowe były niewystarczające do sprawnej obsługi. Występowały ponadto pojedyncze przypadki nieprzystosowania poczekalni do liczby oczekujących na załatwienie sprawy, braku zapewnienia poufności przy składaniu wniosków,

niewłaściwego działania systemu rezerwacji wizyt, nierównego traktowania cudzoziemców przez umożliwienie części z nich składania wniosków poza systemem kolejkowym i niewłaściwego zabezpieczenia przyjmowanej dokumentacji.

We wszystkich objętych kontrolą urzędach pracy funkcjonowały miejsca obsługi klientów, najczęściej zorganizowane w pomieszczeniach (pokojach) biurowych, jednak w dwóch z nich warunki lokalowe nie gwarantowały poufności załatwianych spraw, a także nie zapewniały swobodnego dostępu osobom z niepełnosprawnościami.

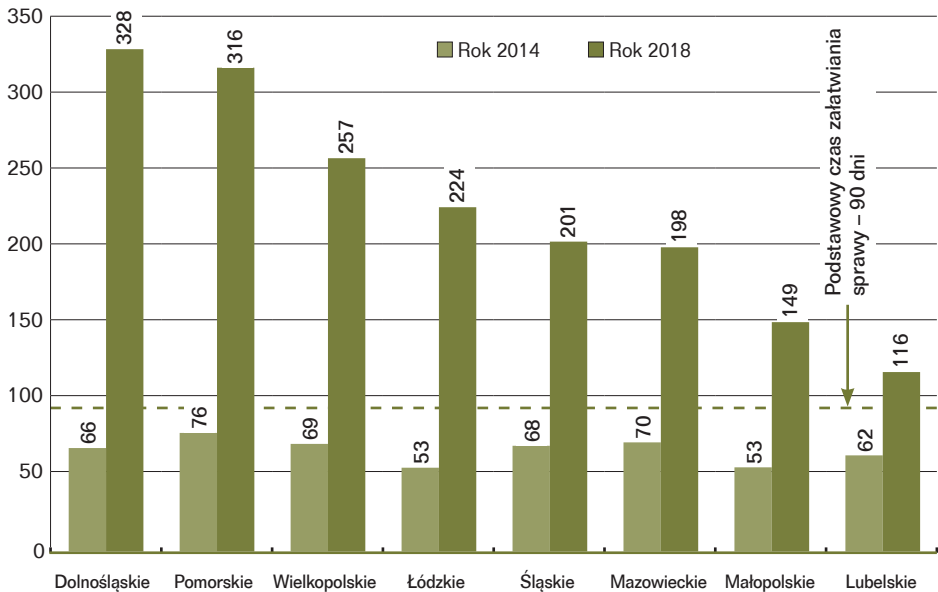
UdSC zapewnił w swojej siedzibie funkcjonowanie strefy do obsługi cudzoziemców, jednak nie można było dokonać rezerwacji wizyty za pośrednictwem Internetu, nie prowadzono infolinii, a punkt medyczny nie świadczył usług medycznych na rzecz cudzoziemców, zgodnie z warunkami określonymi w umowie zawartej z operatorem medycznym.

Prawidłowość realizacji zadań

Kontrola 264 spraw dotyczących wydawania przez wojewodów zezwoleń pobytowych, zezwoleń na pracę, a także dokumentów podróży cudzoziemcom, wykazała nieprawidłowości aż w 187 z nich, prowadzonych we wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich (70,8% zbadanych spraw). Dotyczyły m.in.: ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego niezgodnie z art. 61 § 3 k.p.a.¹⁷; podjęcia pierwszej czynności

¹⁷ Ustawa z 14.6.1960 – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.), dalej: k.p.a.

Rysunek 4. Średni okres prowadzenia postępowań pobytowych (w dniach) w urzędach wojewódzkich



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UdSC oraz wyników kontroli.

w sprawie z opóźnieniem, skutkującym przewlekłością prowadzenia postępowania (opóźnienia sięgały do 345 dni); prowadzenia we wszystkich urzędach postępowań z naruszeniem terminów przewidzianych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (w skrajnym przypadku decyzja została wydana po 1259 dniach od złożenia wniosku, tj. po ponad trzech latach); beczynności organu, pomimo dysponowania wystarczającym materiałem dowodowym, pozwalającym na zakończenie sprawy (beczynność trwała od dwóch miesięcy do dwóch lat i ośmiu miesięcy) oraz niezawiadamiania strony o niezakończonym w terminie stosownie do art. 36 § 1 k.p.a.

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

Żaden z wojewodów nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Niewłaściwe ustalenie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę ujawniono w dwóch urzędach wojewódzkich. W dwóch z ośmiu urzędów wojewódzkich stwierdzono, że rejestr zezwoleń na pobyt czasowy bądź



rejestr zezwoleń na pracę nie były prowadzone rzetelnie. Pięć urzędów nieterminowo realizowało obowiązek sporządzania i przekazywania półrocznych sprawozdań o wydanych cudzoziemcom zezwoleniach na pracę w RP, a opóźnienia sięgały do 19 dni.

Z uwagi na brak obowiązku prawnego, nie wszystkie urzędy wojewódzkie prowadziły rejestry złożonych zawiadomień i wniosków o ukaranie, dotyczących czynów zabronionych, do właściwych organów ścigania, co utrudniało, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiało zwymiarowanie tej aktywności.

Realizacja większości zadań przez urzędy pracy nie była wolna od nieprawidłowości, choć znaczna ich część miała charakter formalny. W czterech na sześć urzędów pracy, które zarejestrowały bezrobotnych cudzoziemców, nie realizowano obowiązku informowania właściwych organów o tym fakcie (art. 33 ust. 2a ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) lub czyniono to nierzetelnie, przesyłając do właściwych organów zawiadomienia z opóźnieniem sięgającym nawet 102 dni. Urzędy pracy na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z przygotowaniem informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy. Tylko w trzech z nich stwierdzono nieprawidłowości związane głównie z niedochowaniem terminu jej wydania (opóźnienia od sześciu do 32 dni). Co do zasady prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na pracę sezonową. Urzędy pracy właściwie załatwiały sprawy podmiotów planujących powierzyć i powierzających wykonywanie

pracy cudzoziemcom, ale na ogół nie odbywało się to terminowo.

Kontrola NIK wykazała także istotne zróżnicowanie w obciążeniu urzędów wojewódzkich i urzędów pracy w różnych częściach kraju. I tak, pod koniec września 2018 r. Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu prowadził 4900 spraw związanych z oświadczeniem pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, gdy w tym samym czasie Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie miał tylko 300 podobnych spraw. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie miał wówczas 942 sprawy dotyczące zezwolenia na pobyt w Polsce, a Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie 245.

Pomimo podejmowanych przez Szefa UdSC działań, zmierzających do poprawy sytuacji kadrowej oraz wprowadzanych zmian, nie usunięto niewydolności w funkcjonowaniu Urzędu i jego Szefa jako organu I i II instancji w sprawach dotyczących cudzoziemców. W badanym zakresie zadania związane z obsługą cudzoziemców prowadzono przewlekłe, co stwierdzono w przypadku aż 31,3% analizowanych spraw. Wyznaczając nowe terminy określano je już wstępnie na okres od dwóch do ponad pięciu miesięcy, co dodatkowo wpływało na długość postępowań. Zidentyfikowano także przypadki przekroczenia terminu rozpatrzenia sprawy dotyczącej przyznania ochrony międzynarodowej (rozpatrywanej w I instancji) oraz rozpatrzenia ponaglenia skierowanego do organu (wezwania do usunięcia naruszenia prawa w związku z beczynnością UdSC).

Analiza rozstrzygnięć wydanych przez Szefa UdSC w I instancji w latach 2014–2018

(II połowa listopada) wykazała, że w terminie dłuższym niż 15 miesięcy (czyli dłuższym niż ustawowy) wydano od 2,4% do 9,5% rozstrzygnięć (w tym w 2017 r. –9,4%, w 2018 r. –9,5%). Mimo że od 2015 r. liczba podjętych w UdSC decyzji malała z roku na rok, wzrastał odsetek decyzji podejmowanych po terminie. Przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych w głównej mierze wynikało z trudnej sytuacji kadrowej UdSC. Naruszało jednak prawa cudzoziemców.

W UdSC na ogół prawidłowo prowadzono rejestry w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich pobytu i wyjazdu. Stwierdzono jednakże przypadki opóźnień, sięgających do 97 dni, we wprowadzaniu, aktualizacji, zawieszeniu i usuwaniu zapisów w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP był niepożądany.

Skargi

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich odnotowano łącznie 1141 skarg dotyczących spraw związanych z cudzoziemcami. Ich liczba rosła corocznie – z 63 w 2014 r. do 620 w 2018 r. (do 30 września)¹⁸. W sześciu urzędach, do których wpłynęło łącznie 218 skarg, 121 zostało uznanych za bezzasadne (55,5%). W dwóch na osiem urzędów stwierdzono nieprawidłowości w ich załatwianiu, polegające głównie na wadliwej kwalifikacji, a także na nieterminowym załatwianiu. Z uwagi na skargi cudzoziemców, dotyczące bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania

przez wojewodów, sądy administracyjne wydały łącznie 115 wyroków, w których zasądzono od Skarbu Państwa w sumie 211,8 tys. zł, w tym 153,5 tys. zł na rzecz cudzoziemców z tytułu stwierdzenia nieprawidłowości po stronie organu postępowania administracyjnego.

Do czterech urzędów pracy w okresie objętym kontrolą wpłynęło w sumie 13 skarg dotyczących spraw związanych z cudzoziemcami. W jednym z urzędów stwierdzono nieprawidłowości w ich rozpatrywaniu, natomiast w kolejnym, w związku z otrzymanymi ponagleniami, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stwierdził bezczynność.

Liczba skarg wpływających do UdSC wzrastała corocznie w badanym okresie, tj. od 20 do 199 i w sumie wyniosła 424, w tym 106 dotyczyło organizacji, zasobów lub polityki informacyjnej. Spośród tych 106 skarg aż 42 (39,6%) uznano za zasadne. Kontrola wykazała, że na 10 skontrolowanych skarg, trzy (30,0% próby) nie zostały rozpatrzone w terminie wynikającym z przepisów prawa.

Środki informacyjno-komunikacyjne urzędów

Prowadzona w kontrolowanych urzędach wojewódzkich komunikacja z cudzoziemcami, za pośrednictwem środków informacyjnych dostępnych w ich siedzibach i na stronach internetowych, nie była w pełni prawidłowa. Ujawniono przypadki braku broszur informacyjnych i wzorów wypełnionych dokumentów, zamieszczania

¹⁸ Wzrastała też liczba wniosków składanych przez cudzoziemców.



nieaktualnych i nieprzetłumaczonych na języki obce informacji na stronach internetowych, a także możliwości sprawdzenia stanu sprawy przez Internet.

Skontrolowane urzędy pracy, jak również UdSC, sprawnie komunikowały się natomiast z cudzoziemcami za pomocą środków informacyjnych dostępnych w ich siedzibach i na stronach internetowych, co ułatwiało prowadzenie spraw.

Z dostępnych badań¹⁹ wynika jednak, że ogólna ocena przygotowania polskich urzędów nie wypada najlepiej. Nie ma planu działań integracyjnych, którego jednym z elementów jest przygotowanie urzędników i urzędów do obsługi cudzoziemców oraz dostosowanie przepisów do zmieniającej się sytuacji, wynikającej ze stale zwiększającej się liczby obcokrajowców w Polsce.

Na pierwsze miejsce wysuwa się postulat lepszego przygotowania urzędników do pracy z cudzoziemcami – od strony językowej, merytorycznej oraz kulturowej. Brakuje właściwej i rzetelnej informacji dla nich ze strony władz publicznych i poszczególnych urzędów, np. w wydawanych materiałach informacyjnych, ale także na stronach internetowych. Zauważalnym problemem są także przepisy dotyczące cudzoziemców, choć zmieniane, w których brakuje rozwiązań specyficznych, wiążących się z migracją i doświadczeniami obcokrajowców. Ponadto, niektórych kwestii przepisów w ogóle nie regulują, ich interpretacja

nie należy więc do urzędnika. Zbyt mała liczba urzędników i nadal niewystarczające środki finansowe mają wpływ na wydłużanie prowadzonych postępowań. Tymczasem niewłaściwe przepisy i trwające miesiącami rozpatrywanie wniosków przez urzędy nierzadko kończy się dla cudzoziemców zepchnięciem do tzw. szarej strefy.

Podsumowanie i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że administracja publiczna nie była w latach 2014–2018 odpowiednio przygotowana pod względem proceduralnym i technicznym do sprawnej obsługi masowo napływających do Polski cudzoziemców.

Brakowało dokumentów o strategicznym charakterze, określających politykę migracyjną państwa i koordynacji działań instytucji w tym zakresie, pomimo że Rada Ministrów wskazała na niezbędność ich opracowania w lutym 2017 r. Poprzednio obowiązujące – od lipca 2012 r. do października 2016 r. – dokumenty tej rangi zostały uznane za nieadekwatne do sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Polski. W tych okolicznościach Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, odpowiedzialny za sprawy cudzoziemców i koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, nie w pełni wykorzystał możliwość skutecznej koordynacji zadań realizowanych przez organy administracji rządowej.

Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wojewodami,

¹⁹ Zob. np.: 1. Raport: *Przyjazny urząd. Ewaluacja funkcjonowania Wydziału do Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego* <<https://interwencjaprawna.pl/raport-pt-przyjazny-urząd-ewaluacja-funkcjonowania-wydziału-spraw-cudzoziemców-mazowieckiego-urzędu-województwa>>, dostęp: 3.7.2018; 2. W. Klaus (red.), *Sąsiedzi czy intruzi? O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce* <<http://www.isp.org.pl/publikacje,210,434.html>>, dostęp: 3.7.2018.

legalizującymi pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce, był niewystarczający. W okresie objętym kontrolą wydłużył się bowiem trzykrotnie, tj. z 64 do 206 dni, średni czas trwania postępowań dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad Szefem UdSC sprawowany był w dużej mierze doraźnie, gdyż opierał się przede wszystkim na przyjmowaniu sprawozdań tego organu, nie eliminując tym samym niewydolności jego funkcjonowania, związanej głównie z przewlekłością prowadzonych postępowań. Z dużym opóźnieniem podjęto prace nad przygotowaniem polityki nadzorczej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wobec wojewodów i Szefa UdSC. Taki dokument nie powstał do maja 2019 r., chociaż już w lipcu 2014 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów rekomendowała ministrom wypracowanie polityki nadzoru nad takimi jednostkami.

Z kolei MRPiPS nie opracowało dokumentu, dotyczącego dostępu cudzoziemców do rynku pracy z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki i ochrony tego rynku. Brakowało bowiem spójnego systemu narzędzi oraz mechanizmów zachęcających cudzoziemców o ustabilizowanej sytuacji zawodowej do trwałego osiedlenia się w Polsce. Wprowadzone dotychczas rozwiązania prawne nie stanowią gwarancji zatrzymania przewidywanego odpływu wykwalifikowanych obcokrajowców w wyniku otwarcia kolejnych europejskich rynków pracy.

W urzędach wojewódzkich oraz w UdSC nie zapewniono sprawnego i terminowego prowadzenia spraw związanych z obsługą cudzoziemców, a ustalone mechanizmy

kontroli nie ograniczały ryzyka w tym obszarze. W dużej mierze było to spowodowane niewystarczającymi i podlegającymi fluktuacjom zasobami kadrowymi oraz brakiem środków finansowych na zwiększenie adekwatnego do potrzeb poziomu zatrudnienia. Natomiast realizacja zadań dotyczących obsługi cudzoziemców w takich jednostkach administracji publicznej przebiegała w sposób, który nie gwarantował poszanowania praw wynikających zwłaszcza z przepisów regulujących postępowanie administracyjne. Z naruszeniem litery prawa prowadzono aż 70% spraw skontrolowanych w urzędach wojewódzkich i ponad 30% badanych w UdSC. Narastająca liczba wniosków składanych przez cudzoziemców w sytuacji ograniczonych możliwości organizacyjno-kadrowych urzędów wojewódzkich i UdSC niesie również ryzyko nierzetelnej weryfikacji przesłanek uprawniających cudzoziemców do legalnego pobytu i pracy na terytorium Polski, co jest szczególnie istotne ze względu na bezpieczeństwo państwa.

W większości skontrolowanych urzędów wojewódzkich i urzędów pracy nie określano kierunków i planów działania związanych z obsługą cudzoziemców, nie sformalizowano jej zasad i nie stworzono odpowiedniej polityki informacyjnej. Ponadto, w przypadku dwóch urzędów wojewódzkich i dwóch urzędów pracy nie zapewniono odpowiednich warunków lokalowych, co nie sprzyjało sprawnej obsłudze interesantów, a także nie gwarantowało poufności załatwianych spraw.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania w 14 wystąpieniach pokontrolnych w sumie 71 wniosków, dotyczących m.in.:



- wzmocnienia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skuteczności nadzoru nad działalnością wojewodów w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami;
- zintensyfikowania przez Szefa UdSC działań służących wzmocnieniu kadrowemu, pozwalającemu na rzetelną realizację przez niego ustawowych zadań jako organu I i II instancji;
- podjęcia przez wojewodów działań zmierzających do terminowego załatwiania spraw cudzoziemców, zwłaszcza dotyczących legalizacji pobytu i pracy;
- każdorazowego informowania stron przez wojewodów o niezakończonym w terminie, przed upływem pierwotnie wyznaczonego terminu zakończenia postępowania, zgodnie z wymogiem określonym w art. 35 § 1 k.p.a.;
- zwiększenia przez wojewodów możliwości uzyskiwania informacji o toczącej się sprawie administracyjnej dotyczącej strony postępowania, zgodnie z zasadami kodeksu postępowania administracyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli z aprobatą przyjęła do wiadomości deklarowaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji gotowość do realizacji wniosków sformułowanych w będącej podstawą opracowania niniejszego artykułu Informacji o wynikach kontroli. Ponadto przyjęła do wiadomości deklarację Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wykorzystaniu zawartych w tym dokumencie analiz i wniosków. W przedmiotowej Informacji o wynikach kontroli, Izba wskazała przede wszystkim na potrzebę:

a) ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- sfinalizowania prac nad dokumentem o charakterze strategicznym, określającym zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną oraz wskazującym kierunki kształtowania tej polityki, w celu przedłożenia go Radzie Ministrów do akceptacji;
 - określenia i wdrożenia rozwiązań mających na celu usprawnienie prowadzenia postępowań legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców na terytorium Polski, a także skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii;
 - przeanalizowania przyczyn fluktuacji kadr, jak i wpływu warunków pracy oferowanych przez urzędy wojewódzkie na skuteczność realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców przez wojewodów;
 - przeprowadzenia analizy funkcjonowania administracji zajmującej się zezwoleniami dla cudzoziemców, w celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań związanych z ich obsługą;
- b) ze strony Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:
- wypracowania mechanizmów uzupełniania szczególnie dotkliwych niedoborów pracowników, w tym w branżach, w których potrzeba specjalistów z wysokimi kwalifikacjami, celem dłuższego lub trwałego związania cudzoziemców z polskim rynkiem pracy;
 - monitorowania procesu dopuszczania cudzoziemców do naszego rynku, także pod kątem analizowania i projektowania przyszłych zobowiązań ZUS wobec ubezpieczonych cudzoziemców;
 - określenia i wdrożenia rozwiązań, w tym prawnych, mających na celu usprawnienie legalizacji pracy cudzoziemców

na terytorium Polski i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii;

c) ze strony wojewodów:

- poszerzenia możliwości komunikowania się z cudzoziemcami, aby ułatwić im wypełnianie obowiązków związanych z legalizacją pobytu i zatrudnieniem na terytorium Polski;
- kontynuowania działań zmierzających do poprawy sytuacji kadrowej wydziałów do spraw cudzoziemców;
- skutecznych działań zmierzających do terminowego załatwiania spraw dotyczących wydawanych cudzoziemcom zezwoleń na pobyt i pracę, w tym przez

wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad terminowością realizowanych zadań, aby ograniczyć liczbę ponagleń i skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań;

- zapewnienia intensywnego szkolenia pracowników, dotyczącego przepisów postępowania administracyjnego i ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

ZIEMOWIT FLORKOWSKI
dr MARCIN KALIŃSKI
Delegatura NIK we Wrocławiu

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, obsługa cudzoziemców, administracja publiczna, polityka migracyjna, legalizacja pobytu, zezwolenie na pracę

ABSTRACT

Preparedness of the Public Administration for Servicing Foreigners – Supervision Effectiveness Needs Strengthening

In the opinion of experts, by 2050 some eight percent of foreigners will have to work in the Polish economy in order to maintain the current employment level. Hence, the inflow of foreigners to Poland will be more and more important. In the years 2014–2018, the total of 910,500 applications for work permission were submitted in regional offices, out of which 46,900 were submitted in 2014, and in 2018 – as many as 366,900. Since it is an important issue, NIK conducted an audit at the Ministry of Interior and Administration, the Ministry of Family, Labour and Social Policy, and the Office for Foreigners, as well as eight regional offices and eight labour offices. The audit examined whether the public administration was prepared, in the procedural and technical aspects, to provide effective services for foreigners. The audit was also aimed to assess whether these tasks were performed properly, and whether the needs of the labour market were properly planned, with due consideration to the perspectives of the Polish economy.

Key words: foreigners, servicing foreigners, public administration, migration policy, legalisation of stay, work permit