



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.14.3.2025

**Pani Małgorzata Pawlak
Dyrektor Powiatowego Urzędu
Pracy w Poznaniu**

**ul. Czarnieckiego 9
61-538 Poznań**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/031 Pozyskiwanie pracowników z rynków zagranicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu ¹ ul. Czarnieckiego 9, 61-538 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Pawlak, Dyrektor, od 8 lutego 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań. 2. Realizacja zadań z zakresu wpisu do ewidencji oświadczeń oraz wykonywania testu rynku pracy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 ² z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/98/2025 z 25 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: PUP albo Urząd.

² Dalej także badany okres.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do prawidłowej realizacji zadań w zakresie wpisu do ewidencji oświadczeń oraz wykonywania testu rynku pracy. Wielkość zatrudnienia odpowiadała zapotrzebowaniu wynikającemu z ilości realizowanych zadań i była zgodna z limitami zatrudnienia dla całego Urzędu. Dyrektor PUP podejmowała działania w celu zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników w poszczególnych komórkach zajmujących się sprawami objętymi kontrolą, dokonując czasowego przeniesienia do tych komórek pracowników z innych stanowisk Urzędu. Ww. czynniki wraz z odpowiednimi warunkami lokalowymi sprzyjały sprawnej i terminowej realizacji zadań. W Urzędzie podejmowano działania w celu zapewnienia sprawnej obsługi klientów, udostępniając aktualne informacje o obsługiwanych sprawach, w tym wzory dokumentów i pouczenia o sposobie załatwienia spraw, dostępne w strefie obsługi klienta stanowiska ds. cudzoziemców oraz na jego stronie internetowej, prowadzonej w czterech językach. Zbadane wpisy do ewidencji oświadczeń zostały dokonane zgodnie z art. 88z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵, na podstawie kompletnych i poprawnie wypełnionych wniosków, zawierających wymagane załączniki. Złożone dokumenty były analizowane pod kątem ich autentyczności, zgodności z przepisami, oraz potencjalnymi przypadkami nadużyć. Proces dokonywania wpisów prowadzono w sposób przejrzysty, z zachowaniem równego traktowania wszystkich wnioskodawców. Rozpatrując oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, PUP korzystał ze swoich uprawnień w zakresie elektronicznego dostępu do informacji w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych⁶, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej⁷, Krajowym Rejestrze Sądowym⁸, Państwowej Inspekcji Pracy⁹ i rejestrze PESEL¹⁰. Decyzje w sprawie odmowy wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, wydano w ustawowym terminie, na podstawie przesłanek wynikających z art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia, przestrzegając trybu określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹. PUP prawidłowo realizował zadania związane z tzw. testem rynku pracy, wykonując zadania określone w § 8 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022 r. w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi¹², gdy warunkiem wydania zezwolenia na pracę, było uzyskanie przez podmiot powierzający pracę informacji, o której mowa w art. 88c ust.1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Natomiast w PUP nie podejmowano żadnych działań w stosunku do

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

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 214, ze zm. – utraciła moc z dniem 1 czerwca 2025 r.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁶ Dalej: ZUS

⁷ <https://aplikacja.ceidg.gov.pl/ceidg/ceidg.public.ui/search.aspx>; dalej: CEIDG

⁸ Dalej: KRS.

⁹ Dalej: PIP.

¹⁰ Numer PESEL to to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną. Numer zawiera datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci i liczbę kontrolną. Nadaje go minister właściwy ds. informatyzacji.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm., Dalej: kpa.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1558; dalej: rozporządzenie w sprawie zezwoleń na pracę.

pracodawców, którzy nie złożyli do PUP powiadomienia o podjęciu lub niepodjęciu pracy przez cudzoziemca, a w konsekwencji rejestr spraw dotyczący oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi był niekompletny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań
Opis stanu faktycznego	1.1 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PUP¹⁴, zadania związane z obsługą oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wykonywano na stanowisku ds. cudzoziemców w Dziale Ewidencji, Świadczeń i Informacji¹⁵. Do podstawowych zadań tego stanowiska, zgodnie z § 34 pkt 17 regulaminu, należało: przyjmowanie, weryfikowanie oraz przygotowanie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom oraz wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową; prowadzenie w tym zakresie postępowania administracyjnego; wydawanie decyzji administracyjnych o odmowie wpisania oświadczenia, zezwolenia na pracę sezonową, decyzji o umorzeniu postępowania, decyzji o wpisaniu zezwolenia na pracę sezonową, decyzji o przedłużeniu zezwolenia na pracę sezonową; przedłużanie zezwolenia na pracę sezonową; wydawanie zaświadczeń o wpisie wniosku do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej, oraz wydawanie zezwoleń typu „S” na pracę sezonową cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zadania związane z przeprowadzaniem tzw. testów rynku pracy wykonywano na stanowiskach pośrednictwa pracy i stanowiskach poradnictwa zawodowego w Dziale Pośrednictwa Pracy i Poradnictwa Zawodowego Centrum Aktywizacji Zawodowej. Obejmowały one w szczególności badanie i analizowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy w związku z postępowaniem o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz przygotowywanie informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawców. Zadania związane z obsługą oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcom oraz przeprowadzaniem tzw. testów rynku wskazano także w zakresach czynności pracowników ww. działów. Realizacja tych zadań odbywała się na podstawie upoważnień udzielonych przez Starostę Poznańskiego oraz Dyrektora PUP, kierownikom i pracownikom merytorycznym tych działów. W Urzędzie opracowano i wdrożono wewnętrzne procedury regulujące zasady rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi i wydawania zezwoleń na pracę sezonową¹⁶, dotyczące m.in. szczegółowego trybu przyjmowania, weryfikacji i rozpatrywania wniosków o wpis oświadczeń i zezwoleń na pracę sezonową.

(akta kontroli str. 7-89, 90-109)

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Wprowadzonym Zarządzeniem Wewnętrznym nr 13/2021 z dnia 19 maja 2021 r. Dyrektora PUP w sprawie: Regulaminu Organizacyjnego PUP.

¹⁵ Dalej: Dział Ewidencji.

¹⁶ Zarządzenie wewnętrzne nr 8/2022 z dnia 28 stycznia 2022 r. Dyrektora PUP w sprawie zasad rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi i wydawania zezwoleń na pracę sezonową; zmienione zarządzeniem wewnętrznym nr 30/2022 z dnia 29 lipca 2022 r. Dyrektora PUP w sprawie zasad rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi i wydawania zezwoleń na pracę sezonową.

1.2. Na stanowisku ds. cudzoziemców w Dziale Ewidencji,¹⁷ w latach 2022-2024 zadania regulaminowe wykonywało odpowiednio¹⁸: dziewięciu, siedmiu i sześciu pracowników. Dyrektor PUP wyjaśniła, że *stan zatrudnienia w tym okresie był zgodny z ustaleniami wewnętrznymi i potrzebami wynikającymi z rzeczywistego obciążenia wykonywaniem zadań, a liczba pracowników była adekwatna do ilości pracy*. Na stanowiskach związanych z obsługą spraw dotyczących oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom oraz zezwoleń na pracę sezonową w PUP, w badanym okresie rozwiązano stosunek pracy z dziewięcioma pracownikami, przeprowadzając jednocześnie siedem naborów na dziewięć wolnych stanowisk urzędniczych, przewidzianych do obsługi ww. spraw, w rezultacie, których zatrudniono sześciu nowych pracowników¹⁹. Ponadto, w związku z wystąpieniem szczególnych potrzeb pracodawcy, na podstawie art. 42 § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁰ dokonano przeniesienia trzech pracowników z innych komórek organizacyjnych urzędu do Działu Ewidencji, Świadczeń i Informacji celem wsparcia zadań w zakresie przyjmowania, kompletowania, rejestracji i wydawania oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom oraz zezwoleń na pracę sezonową. Przesunięcia te miały charakter czasowy, trwający około trzech miesięcy, i wynikały z potrzeby zapewnienia terminowej i sprawnej realizacji zadań przy zwiększonym obciążeniu pracą. Dyrektor PUP wyjaśniła, że *ww. wypowiedzenia miały charakter osobisty i wynikały ze zmiany miejsca zamieszkania, chęci zatrudnienia w bliższej odległości od swojego miejsca zamieszkania i chęci realizacji nowych planów zawodowych*.

(akta kontroli str. 9-12, 113)

W latach 2022-2024 na jednego pracownika stanowiska ds. cudzoziemców przypadało średnio odpowiednio: 6901, 4170 i 4182 (łącznie 15 253) spraw związanych z oświadczeniami; średni czas trwania takiego postępowania w tym okresie wynosił od sześciu do siedmiu dni.

Żaden z pracowników zatrudnionych w PUP na stanowiskach urzędniczych, zajmujących się udzielaniem zezwoleń na pracę sezonową nie składał do Dyrektora Urzędu wniosku o udzielenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia ani nie składał oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 12-14)

1.3. W obiektach Urzędu informacje dla klientów zapewniono w punkcie informacyjnym Urzędu, na tablicach ogłoszeń i stanowiskach obsługi we właściwych merytorycznie komórkach organizacyjnych. Na stronie internetowej PUP²¹ publikowano m.in.: informacje o zmianie przepisów; „Aktualne zasady załatwiania spraw i obsługi klienta w PUP” z danymi kontaktowymi w sprawie wpisu oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcom oraz udzielania pomocy w uzyskaniu informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych; zakładka „Dla pracodawców i przedsiębiorców/zatrudnianie cudzoziemców” z informacjami dla pracodawców planujących zatrudnić obcokrajowców, zawierającymi opis możliwości zatrudnienia obcokrajowców, a także obowiązków, jakie musi dopełnić pracodawca aby takie zatrudnienie mogło mieć miejsce wraz z instrukcją wypełniania oświadczenia o powierzeniu

¹⁷ Na stanowiskach związanych z obsługą spraw dotyczących oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom oraz zezwoleń na pracę sezonową.

¹⁸ Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

¹⁹ W dwóch przypadkach nie było kandydatów spełniających oczekiwania pracodawcy, a w jednym przypadku wybrany kandydat zrezygnował z podjęcia pracy.

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.

²¹ poznan.praca.gov.pl.

pracy za pośrednictwem www.praca.gov.pl; informacje systematycznie aktualizowano, w związku ze zmianami przepisów prawa. W latach 2022 – 2024 Urząd przeprowadził kampanie informacyjne dla pracodawców w zakresie zatrudniania cudzoziemców: webinary z zakresu zatrudniania cudzoziemców oraz spotkania dla pracodawców zrzeszonych w Związku Pracodawców Mentor Biznesu z zakresu zatrudniania cudzoziemców. Pracownicy PUP uczestniczyli także w „Dniu otwartym dla cudzoziemców” organizowanym przez Wydział Spraw Cudzoziemców WUW w Poznaniu.

(akta kontroli str. 126-152)

W ww. okresie dominującą formą procedowania spraw związanych z wpisem oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, była forma elektroniczna, realizowana za pomocą platformy www.praca.gov.pl²², która umożliwiała złożenie: oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi; wniosku o wydanie zezwolenia na pracę sezonową; a także przedłużenie zezwolenia na pracę sezonową oraz dołączanie dokumentów do prowadzonych spraw. Natomiast w zakresie informacji starosty²³ funkcjonowała możliwość załatwienia sprawy elektronicznie poprzez portal www.praca.gov.pl w zakresie: wypełniania formularza zgłoszenia oferty pracy celem wydania informacji starosty na przygotowanym do tego druku PSZ – ZOPP; przekazania oferty pracy do PUP oraz przekazania pracodawcy przygotowanej przez PUP informacji starosty. Elektroniczne formularze i wnioski dostępne na stronie można było wypełnić i przesłać online za pomocą konta na ww. portalu, dysponując kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub profilem zaufanym. Obsługa złożonych wniosków, odpowiedzi na złożone pisma oraz wyjaśnienia odbywała się za pośrednictwem platformy praca.gov.pl, telefonicznie lub za pomocą poczty elektronicznej. Podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi mógł sprawdzić status swojej sprawy za pośrednictwem konta użytkownika na portalu praca.gov.pl, na którym zamieszczano potwierdzenie złożenia wniosku oraz odbiór korespondencji elektronicznej z Urzędem. Podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi mógł również sprawdzić czy zostało przesłane wezwanie do uzupełnienia braków formalnych.

(akta kontroli str. 126-152)

W zakresie informacji starosty podmiot mógł otrzymać potwierdzenie złożenia wniosku oraz odebrać przygotowaną informację starosty. Pozostała korespondencja w sprawie odbywała się przy pomocy poczty elektronicznej. Ułatwienia dla wnioskodawców w kontaktach poprzez strony internetowe oraz e-usługi polegały na: funkcjonowaniu na stronie internetowej PUP dedykowanych zakładki wraz z wzorami dokumentów; funkcjonowaniu dedykowanych skrzynek odbiorczych poczty elektronicznej cudzoziemcy@poznan.praca.gov.pl i testrynk@poznan.praca.gov.pl; udzielaniu przez pracowników na stanowiskach obsługi wyjaśnień w każdej formie (bezpośrednio, telefonicznie i elektronicznie). Ponadto na stronie internetowej PUP w zakładce „Aktualne zasady załatwiania spraw i obsługi klienta w PUP”, zamieszczono dane kontaktowe w sprawie udzielania pomocy w zatrudnianiu cudzoziemców. Ww. ułatwienia funkcjonowały równolegle obok e-usługi na platformie praca.gov.pl, wdrożonej przez MROiPS, pozwalającej na pełną obsługę części spraw bez konieczności osobistego stawiennictwa. Dyrektor PUP

²² Udostępnianej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dalej: MRRiPS.

²³ Zwanej też opinią starosty lub testem rynku pracy. Dokument ten zostaje wydany przez powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca. Zanim zostanie złożony wniosek o zezwolenie na pracę cudzoziemca do wojewody, pracodawca musi udowodnić, że na miejscowym rynku pracy brak jest polskich kandydatów na oferowane im stanowisko pracy (§ 8 rozporządzenia w sprawie zezwoleń na pracę).

wyjaśniła, że w zakresie oświadczeń o powierzeniu pracy w przypadku konieczności uzupełnienia wniosku, wnioskodawca otrzymywał z PUP wezwanie do uzupełnienia braków formalnych oraz złożenia dodatkowych wyjaśnień w sprawie lub przedłożenia dodatkowych dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku. Dokumenty dotyczące uzupełnienia wniosku, klient przedkładał drogą elektroniczną, pisemnie za pośrednictwem operatora pocztowego lub bezpośrednio na stanowisku ds. zatrudnienia cudzoziemców bez konieczności rezerwacji wizyty. Podobnie w zakresie informacji starosty, pracodawca mógł uzupełnić brakujące dane osobiście w siedzibie PUP bez konieczności umawiania wizyty w godzinach otwarcia Urzędu lub elektronicznie za pośrednictwem portalu www.praca.gov.pl.

(akta kontroli str. 126-152)

Ogłędziny przeprowadzone w obiektach PUP, w tym w pomieszczeniach biurowych, w których wykonywano zadania związane z oświadczeniami, powiadomieniami o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy, zezwoleniami na pracę sezonową oraz przeprowadzono testy rynku pracy, wykazały, że ww. zadania wykonywano w standardowych pomieszczeniach biurowych, przy zapewnieniu niezbędnego wyposażenia stanowisk pracy w odpowiednie meble i urządzenia biurowe, sprzęt komputerowy z wymaganym oprogramowaniem, umożliwiającym sprawną realizację zadań. Urząd udostępniał informacje o obsługiwanych sprawach, w tym wzory dokumentów i pouczenia o sposobie załatwienia spraw, które były dostępne w punkcie informacyjnym oraz na stanowiskach merytorycznych. Na stronie internetowej PUP zamieszczono aktualne, ogólne informacje o polskim rynku pracy, przetłumaczone na język: angielski, ukraiński, rosyjski i białoruski.

(akta kontroli str. 231-255)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że zgodnie z art. 88z ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń dokonuje powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonywanie pracy. Tym samym to podmiot powierzający wykonywanie pracy (pracodawca), a nie cudzoziemiec, jest stroną postępowania administracyjnego. Wszystkie składane oświadczenia pochodziły od polskich podmiotów, co oznacza, że nie występowała konieczność tłumaczenia dokumentów na języki obce.

(akta kontroli str. 1592)

1.4. Działalność PUP w latach 2022-2024, w badanym zakresie, nie była objęta kontrolami ani badaniami audytowymi.

(akta kontroli str. 153-168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wielkość zatrudnienia w PUP odpowiadała zapotrzebowaniu wynikającemu z ilości realizowanych zadań i była zgodna z limitami zatrudnienia dla całego Urzędu, natomiast nominalnie, na stanowiskach związanych z obsługą spraw dotyczących oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom oraz zezwoleń na pracę sezonową, zmniejszyła się o trzy etaty na koniec badanego okresu. Dyrektor PUP podejmowała działania w celu zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników w poszczególnych komórkach zajmujących się sprawami objętymi kontrolą, dokonując czasowego przeniesienia do tych komórek pracowników z innych stanowisk Urzędu celem wsparcia zadań w zakresie przyjmowania, kompletowania, rejestracji i wydawania oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom oraz zezwoleń na pracę

sezonową. W Urzędzie podejmowano działania w celu zapewnienia sprawnej obsługi klientów, udostępniając aktualne informacje o obsługiwanych sprawach, w tym wzory dokumentów i pouczenia o sposobie załatwienia spraw, dostępne w strefie obsługi klienta stanowiska ds. cudzoziemców oraz na jego stronie internetowej, której treść udostępniono w czterech językach.

OBSZAR

2. Realizacja zadań z zakresu wpisu do ewidencji oświadczeń oraz wykonywania testu rynku pracy

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2022, 2023 i 2024 wpłynęło do PUP odpowiednio: 897, 723 i 491 wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową (łącznie 2 111); 62 110, 29 189 i 25 089 oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (łącznie 116 388) oraz 46 729, 73 147 i 65 563 powiadomień o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy (łącznie 185 439). W analogicznym okresie wydano odpowiednio: 279, 162 i 199 zezwoleń na pracę sezonową (łącznie 640) oraz jedną decyzję odmowną na wykonywanie tej pracy (w 2024 r.). W latach 2022-2024, na podstawie odpowiednio: 62 110, 29 189 i 25 089 (łącznie 116 388) złożonych do Urzędu wniosków, do ewidencji wpisano odpowiednio: 60 833, 27 855 i 24 380 oświadczeń (łącznie 113 068), wydając jednocześnie odpowiednio: 1 230, 855 i 557 decyzji odmownych w tym zakresie (łącznie 2 642). W ww. latach przeprowadzono odpowiednio: 2292, 2340 i 1922 testów rynku pracy (łącznie 6 554).

(akta kontroli str. 207-211)

W badanym okresie od wydanych przez PUP decyzji złożono cztery odwołania, dwa w 2022 r. i dwa 2023 r. Odwołania dotyczyły głównie odmowy wpisu oświadczenia do ewidencji oświadczeń w związku z art. 88z ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Wszystkie decyzje, od których złożono odwołania zostały utrzymane w mocy decyzjami Wojewody Wielkopolskiego W latach 2022-2024 nie złożono skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia wydane w II instancji przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 208, 215-230)

2.2. We wszystkich objętych szczegółowym badaniem 32 sprawach, wpisów do ewidencji oświadczeń w Urzędzie, dokonywano zgodnie z art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia²⁴. Wszystkie sprawy były ewidencjonowane i rozpatrywane na bieżąco; pierwsze czynności z dokumentami podejmowano w okresie od jednego do pięciu dni roboczych. W sprawach niewymagających postępowania wyjaśniającego (14)²⁵ wpisu do ewidencji dokonywano w ciągu od

²⁴ Na podstawie rezultatów badania 32 spraw, o których mowa w art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia, zakończonych wpisem do ewidencji; po 13 z lat 2022-2023 i sześć spraw z I połowy 2024 r. W badanej próbie znalazło się 18 spraw, które wymagały postępowania wyjaśniającego i 18, w których podjęcie zatrudnienia przez cudzoziemca wymagało uzyskania wizy. Próba obejmowała pięć spraw, w których podmiot nie dopełnił obowiązku wynikającego z 88z ust. 13 ustawy o promocji zatrudnienia tj. nie powiadomił, pisemnie właściwego powiatowego urzędu pracy o:

1) podjęciu pracy przez cudzoziemca w terminie 7 dni od dnia rozpoczęcia pracy określonego w ewidencji oświadczeń;
2) niepodjęciu pracy przez cudzoziemca w terminie 7 dni od dnia rozpoczęcia pracy określonego w ewidencji oświadczeń.

²⁵Sprawy o nr: PoOs/30640/24/1639, PoOs/30640/24/12983, PoOs/30640/24/10650, PoOs/30640/23/17618 PoOs/30640/23/27396, PoOs/30640/23/0251, PoOs/30640/23/0414,

jednego do czterech dni roboczych²⁶ W sprawach wymagających postępowania wyjaśniającego (18)²⁷ wpisu do ewidencji dokonano w terminie od trzech do 13 dni roboczych²⁸.

(akta kontroli str. 263-268, 269-736)

Spośród badanych 32 spraw zakończonych wpisem do ewidencji²⁹, dziesięciu cudzoziemców³⁰ (31,3%) nie podjęło pracy. Natomiast kolejnych 22 z badanej grupy podjęło pracę (68,8%), każdorazowo, w formie zatrudnienia, określonej w złożonym oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, otrzymując wynagrodzenie za tą pracę, w wysokości nie mniejszej od zadeklarowanej w ww. oświadczeniu. Spośród osób, które podjęły pracę 10 z nich (31,3%) posiadało zatrudnienie po upływie jednego roku od uzyskania wpisu do ewidencji oświadczeń, pracując niezmiennie u tego samego pracodawcy. Natomiast według stanu na 30 kwietnia 2025 r. zatrudnienie z badanej grupy posiadało osiem osób (25%), w tym sześć pracujących u jednego pracodawcy (18,6%) i dwie osoby pracujące u dwóch pracodawców (6,3%).

(akta kontroli str. (908- 928)

W sześciu sprawach³¹ (18,3% badanych) podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy, który uzyskał wpis w ewidencji oświadczeń, nie powiadomił PUP o okolicznościach wynikających z art. 88z ust. 13 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. o podjęciu/niepodjęciu pracy przez cudzoziemca. Urząd nie posiadając tych danych nie mógł rzetelnie prowadzić rejestrów spraw, o których mowa w art. 90c ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Pomimo, że niezłożenie informacji, stanowiło wykroczenie zagrożone karą grzywny zgodnie z art. 120 ust. 10 ustawy o promocji zatrudnienia, PUP nie kierował zawiadomień w tej sprawie do PIP. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Urząd nie podejmował także działań interwencyjnych i wyjaśniających związanych z powstaniem ww. okoliczności.

(akta kontroli str. 269-736, 1577-1578, 1580, 1582)

PoOs/30640/23/3602, PoOs/30640/23/3992, PoOs/30640/23/5950, PoOs/30640/22/0820, PoOs/30640/22/45137, PoOs/30640/22/49432, PoOs/30640/22/49529.

²⁶ Zgodnie z art. 88z ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia w sprawach niewymagających postępowania wyjaśniającego PUP wpisuje oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, nie później niż w terminie siedmiu dni roboczych od dnia otrzymania oświadczenia.

²⁷ Sprawy: PoOs/30640/24/2812, PoOs/30640/24/7181, PoOs/30640/24/0855, PoOs/30640/23/20286, PoOs/30640/23/27718, PoOs/30640/23/15592, PoOs/30640/23/28655, PoOs/30640/23/19749, PoOs/30640/23/16108, PoOs/30640/22/57650, PoOs/30640/22/30072, PoOs/30640/22/27438, PoOs/30640/22/59119, PoOs/30640/22/59391, PoOs/30640/22/49677, PoOs/30640/22/48892, PoOs/30640/22/56617, PoOs/30640/22/52216.

²⁸ zgodnie z art. 88z ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia w sprawach wymagających postępowania wyjaśniającego PUP wpisuje oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania oświadczenia).

²⁹ Badaniem objęto 32 sprawy, o których mowa w art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia, zakończonych wpisem do ewidencji; po 13 z lat 2022-2023 i sześć spraw z I połowy 2024 r.

³⁰ Sprawy: PoOs/30640/24/1639, PoOs/30640/24/7181, PoOs/30640/24/10650, PoOs/30640/23/15592, PoOs/30640/23/0414, PoOs/30640/23/3602, PoOs/30640/23/3992, PoOs/30640/22/48892, PoOs/30640/22/49432.

³¹ Sprawy: PoOs/30640/24/0855, PoOs/30640/23/0251, PoOs/30640/23/16108, PoOs/30640/22/30072, PoOs/30640/22/49677, PoOs/30640/22/56617. W przypadku gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnił wskazanego obowiązku, uznaje się na potrzeby ustalenia okresu wykonywania pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń, że cudzoziemiec wykonywał pracę od dnia określonego w oświadczeniu, chyba że z okoliczności wynika, że cudzoziemiec rozpoczął pracę na podstawie oświadczenia w późniejszym terminie.

Natomiast PUP każdorazowo udzielił uprawnionym podmiotom odpowiedzi w wymaganym zakresie, przekazując informacje dotyczące zarówno składania oświadczeń, jak i realizacji obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 88z ust. 13 ustawy o promocji zatrudnienia. W badanym okresie Straż Graniczna 26 razy wystąpiła do Urzędu z wnioskiem o udzielenie informacji, czy dany podmiot składał oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, oraz czy dopełnił obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 88z ust. 13 ustawy o promocji zatrudnienia. We wszystkich objętych badaniem sprawach zachodziły przesłanki wynikające z art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia. Zbadane wnioski o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP spełniały warunki określone w rozporządzeniach w sprawie zezwoleń na pracę. W PUP podejmowano działania sprawdzające przed wpisem do ewidencji oświadczeń. Pracownik rozpatrujący przydzielony do realizacji wniosek podejmował czynności sprawdzające przed wpisem do ewidencji oświadczeń w zakresie: autentyczności złożonych dokumentów, zgodności danych osobowych cudzoziemca z danymi zawartymi w załączonej do wniosku kopii paszportu cudzoziemca oraz warunków formalnych (ewentualnych braków formalnych wniosku); rzetelności zamiaru zatrudnienia poprzez raport ZUS U7n (wskazujący na ewentualne istnienie zaległości w opłacaniu ustawowych składek na zgłoszonych pracowników) oraz raport z Państwowej Inspekcji Pracy³² o pracodawcy (zawierający informacje o wnioskach do sądu o ukaranie pracodawcy lub przedstawiciela pracodawcy oraz zawiadomienia prokuratury); statusu pracodawcy poprzez raporty CEIDG/KRS (pozwalające ocenić czy pracodawca faktycznie prowadzi działalność gospodarczą). Podejmowane działania były zgodne z obowiązującymi w PUP uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie³³.

(akta kontroli str. 1581)

W badanym okresie PUP, w związku z podejrzeniem co do fikcyjnego zamiaru powierzenia pracy cudzoziemcom i nieprawidłowości przy ich zatrudnianiu, czterokrotnie weryfikował takie sytuacje, kierując stosowne pisma do Komendanta Placówki Straży Granicznej w Poznaniu-Ławicy. Na podstawie ustaleń przekazanych przez ww. podmiot, w jednym przypadku wszczęte postępowanie zakończyło się wydaniem decyzji o odmowie wydania zezwolenia na pracę sezonową, w innym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast w przypadku dwóch podmiotów w związku z nieusunięciem braków formalnych wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania. W latach 2022-2024 PUP udzielił nw. podmiotom pisemnych informacji związanych z rejestracją oświadczeń: PIP (jedno); ZUS (18); placówkom Straży Granicznej (26); Urzędowi Celno- Skarbowym (pięć); Centralnemu Biuru Zwalczania Cyberprzestępczości (27); policji (sześć). Dyrektor PUP wyjaśniła, że *Urząd nie był informowany o wynikach przeprowadzonych kontroli ani o dalszym toku postępowania w sprawach, w których przekazano informacje. Brak informacji zwrotnej ze strony organów kontrolnych uniemożliwiał szczegółową analizę skuteczności przekazywanych danych w zakresie wykorzystywania procedury uproszczonej niezgodnie z jej przeznaczeniem.*

(akta kontroli str. 929-930, 935-945)

³² Dalej PIP.

³³ Zarządzeń wewnętrznych opisanych w sekcji 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a dotyczących zasad rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi i wydawania zezwoleń na pracę sezonową.

Rozpatrując oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, PUP korzystał ze swoich uprawnień w zakresie elektronicznego dostępu do informacji w ZUS, CEIDG, KRS, PIP i rejestrze PESEL. Sprawdzenia danych w bazach ww. podmiotów dokonywano przy rozpatrywaniu każdego wniosku w sprawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, badając: prowadzenie przez pracodawcę rzeczywistej działalności gospodarczej; niezaleganie z opłatą składek ZUS, posiadanie przez przedsiębiorcę prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą miejsca stałego pobytu na terytorium RP, ewentualne niekaranie prawomocnymi wyrokami za przestępstwa przeciwko prawom pracowniczym. PIP nieodpłatnie udostępniał PUP posiadane informacje o okolicznościach, o których mowa w 88z ust. 5 pkt

1–6 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. przestępstwach przeciwko prawom

pracowniczym, dotyczących podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi. Ww. badanie nie wykazało funkcjonowania w Urzędzie procedury przyspieszającej postępowania dla wybranych pracodawców. Dyrektor wyjaśniła, że w PUP nie wprowadzono procedur przyspieszających postępowania dla wybranych pracodawców.

(akta kontroli str. 930-931-946)

W PUP funkcjonował Kodeks etyczny pracowników PUP³⁴, wyznaczający zasady postępowania oraz standardy zachowań w relacjach z pracodawcami, współpracownikami i klientami. Był on oparty na zasadach praworządności, sprawiedliwości, uczciwości, lojalności i godności, stanowiących element prewencji antykorupcyjnej. Kodeks zobowiązywał pracowników m.in. do: niedopuszczania do podejrzeń o konflikt interesów między interesem własnym a publicznym oraz eliminowania zachowań mogących narazić Urząd na opinię o uzyskiwaniu korzyści; niewykorzystywania powierzonych zasobów w celach prywatnych, nieprzyjmowania korzyści majątkowych oraz nieujawniania informacji poufnych w celu uzyskania korzyści. Ponadto zobowiązano pracowników do ujawniania przełożonym przypadków marnotrawstwa, nadużywania władzy lub korupcji.

(akta kontroli str. 947-953)

2.3. W badanej próbie dziewięciu spraw³⁵ decyzje w sprawie odmowy wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, w sprawach niewymagających postępowania wyjaśniającego (trzy)³⁶ wydano w trzecim dniu roboczym, od dnia otrzymania oświadczenia natomiast w sprawach wymagających postępowania wyjaśniającego (sześć)³⁷ wydano w terminie od 11 do 23 dni od dnia otrzymania oświadczenia. We wszystkich sprawach przestrzegano trybu określonego kpa. Ww. decyzje odmowne podjęto

³⁴ Wprowadzony zarządzeniem wewnętrznym nr 44/2010 Dyrektora Urzędu.

³⁵ Wybranych spośród podmiotów które złożyły najwięcej oświadczeń, po trzech z każdego roku objętego kontrolą, w tym jednej, w której zostało wniesione odwołanie do organu wyższej instancji (sprawa PoOs/30640/23/0855).

³⁶ Sprawy: PoOs/30640/24/14471, PoOs/30640/23/4666, PoOs/30640/22/8579.

³⁷ Sprawy: PoOs/30640/24/14471, PoOs/30640/24/20069, PoOs/30640/23/10650, PoOs/30640/23/0855, PoOs/30640/22/59186, PoOs/30640/22/45528.

na podstawie przesłanek wynikających z: art. 88z ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia³⁸(w dwóch sprawach); w trzech sprawach³⁹ w szczególności na podstawie art. 88z ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia oraz na podstawie art. 88z ust. 6 pkt 3 tej ustawy (w czterech sprawach)⁴⁰.

PUP nie prowadził żadnych postępowań wyjaśniających, gdyż do Urzędu nie wpłynęły zgłoszenia o podejrzanych podmiotach.

(akta kontroli str. 739-899)

2.4. Badanie próby 24 spraw⁴¹ w zakresie informacji starosty, zawartej w dokumencie wydawanym przez Urząd⁴² wykazało, że PUP:

- przyjmował od podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi ofertę pracy;
- sprawdzał, czy wśród osób zarejestrowanych są kandydaci spełniający wymagania określone w ofercie pracy, niezawyżone w stosunku do pracy, którą ma wykonywać cudzoziemiec;
- informował podmiot składający ofertę pracy o liczbie kandydatów spełniających wymagania określone w ofercie pracy, w tym o liczbie obywateli polskich i cudzoziemców, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o promocji zatrudnienia (w 16 sprawach); w ośmiu sprawach nie sporządził takiej informacji ze względu na brak kandydatów w ewidencji bezrobotnych;
- kierował do podmiotu składającego ofertę pracy kandydatów - obywateli polskich i cudzoziemców, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o promocji zatrudnienia, zainteresowanych ofertą pracy i spełniających wymagania w niej określone (w 12 sprawach);
- analizował wysokość wynagrodzenia proponowanego skierowanym wcześniej kandydatom w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia w takim samym lub porównywalnym zawodzie lub rodzaju pracy;
- w terminach określonych w art. 88c ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia wydał podmiotowi powierzającemu wykonywanie pracy cudzoziemcowi:
 - a) informację na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi obejmującą obywateli polskich i cudzoziemców, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o promocji zatrudnienia, zarejestrowanych jako bezrobotni lub poszukujący pracy, uwzględniającą liczbę kandydatów skierowanych do pracodawcy w związku ze zgłoszoną ofertą pracy;

³⁸ Brak miejsca miejsce stałego pobytu podmiotu (osoba fizyczna) powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi. Sprawa PoOs/30640/24/14471 i PoOs/30640/23/0855.

³⁹ Cudzoziemiec nie był obywatelem państwa określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 10 pkt 2. Sprawy: PoOs/30640/24/14471; PoOs/30640/23/4666 i PoOs/30640/22/8579.

⁴⁰ Podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnił obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Sprawy: PoOs/30640/24/20069; PoOs/30640/23/10650, PoOs/30640/22/59186 i PoOs/30640/22/45528.

⁴¹ Po osiem z lat 2022-2024, w tym 12 spraw, w których wśród osób zarejestrowanych w PUP, byli kandydaci spełniający wymagania określone w ofercie pracy.

⁴² Zanim zostanie złożony wniosek o zezwolenie na pracę cudzoziemca do wojewody, pracodawca musi udowodnić, że na miejscowym rynku pracy brak jest polskich kandydatów na oferowane im stanowisko pracy (§ 8 rozporządzenia w sprawie zezwoleń na pracę).

- b) ocenę adekwatności wskazanych wymagań w stosunku do stanowiska lub rodzaju oferowanej pracy oraz ocenę proponowanej wysokości wynagrodzenia w stosunku do poziomu wynagrodzeń dla porównywalnych zawodów lub rodzajów pracy na lokalnym rynku pracy;
- nie kierował kandydatów spełniających wymagania określone w ofercie pracy, niebędących obywatelami polskimi i cudzoziemcami, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o promocji zatrudnienia, do podmiotu składającego ofertę pracy, w przypadku gdy wydał informację o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi;
- działając w imieniu starosty wydawał informację, o której mowa w art. 88c ust.1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia:
 - a) w terminie od 10 do 14 dni od dnia złożenia oferty pracy w PUP, gdy z analizy rejestrów bezrobotnych i poszukujących pracy nie wynikało, że istnieje możliwość zorganizowania rekrutacji;
 - b) w terminie od 15 do 21 dni od dnia złożenia oferty pracy w przypadku organizowania rekrutacji wśród bezrobotnych poszukujących pracy.

Ponadto w badanej próbie odnotowano 12 przypadków osób spełniających wymagania określone w ofercie pracy, które otrzymały skierowanie do pracodawcy na rozmowę kwalifikacyjną; jedna osoba nie wyraziła zainteresowania ofertą, natomiast w 11 sprawach nie było w Urzędzie zarejestrowanych osób, które spełniałyby wymagania z oferty pracy.

(akta kontroli str. 981-1556)

Kierownik Działu Pośrednictwa Pracy i Poradnictwa Zawodowego wyjaśniła, że *zgodnie z §19 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (poz. 667) powiatowy urząd pracy kieruje do pracodawcy krajowego, który zgłosił krajową ofertę pracy, osobę zarejestrowaną, dla której proponowana praca spełnia kryterium odpowiedniej pracy w rozumieniu ustawy. Osoba, która nie jest obywatelem polskim lub cudzoziemcem spełniającym art. 87 ust. 1 pkt 1-11 Ustawy o promocji zatrudnienia nie może zostać zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy, a tym samym zostać skierowana przez powiatowy urząd pracy do pracodawcy. Pracodawca wnioskujący o wydanie informacji starosty dotyczącej możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy nie podaje danych osobowych cudzoziemca, którego zamierza zatrudnić w związku z ubieganiem się o zezwolenie na pracę tej osoby.*

(akta kontroli str. 982-983)

Osobom spełniającym wymagania podmiotu i zainteresowanym ofertą pracy wydawano skierowanie do pracy. Spośród osób skierowanych w ramach badanej próby jedna osoba podjęła zatrudnienie w podmiocie objętym testem rynku pracy. W pozostałych przypadkach rezygnacja z oferty pracy następowała po stronie osoby skierowanej lub podmiotu. Dyrektor PUP wyjaśniła, że *Urząd nie posiadał wiedzy o osobach narodowości polskiej, które podjęły pracę w ramach otwartego rynku pracy w podmiotach objętych testem rynku pracy, bez skierowania z urzędu pracy.*

(akta kontroli str. 1578)

2.5. W latach 2022-2024 do PUP nie wpłynęły skargi ani wnioski na działania związane z pozyskiwaniem pracowników z rynków zagranicznych.

(akta kontroli str. 1559-1563)

2.6. W okresie objętym kontrolą odnotowano 86 przypadków zakłóceń w dostępie do usług (przesyłów, raportów) wywoływanych z poziomu systemu teleinformatycznego Syriusz STD⁴³. Zakłócenia dotyczyły głównie: braku dostępności usług po stronie brokera usług (42), po stronie ZUS (38) oraz w mniejszym stopniu po stronie PIP i KRS (sześć–odpowiednio cztery i dwa). W przypadku brokera polegały one przede wszystkim na tymczasowej jego niedostępności lub trudności w działaniu, co skutkowało przerwami w dostępie do usług, powodując problemy z przesyłem danych między Urzędem i ZUS. Odnotowane w okresie objętym kontrolą zakłócenia w dostępie do usług po stronie ZUS skutkowały nieotrzymywaniem raportów U7n. Dyrektor PUP wyjaśniła, że *nieotrzymywanie ww. raportów powodowało utrudnienia w weryfikacji danych oświadczeń oraz realizacji zadań związanych z wpisem do ewidencji, jednakże nie wpłynęło na terminowe rozpatrywanie spraw zgodnie z art. 88z ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.*

(akta kontroli str. 1558, 1565-1576)

2.7. Podmioty, które w okresie objętym kontrolą ubiegały się o wpis oświadczenia do ewidencji lub informację starosty⁴⁴, wśród barier utrudniających / uniemożliwiających skuteczne pozyskiwanie pracowników z zagranicy wymieniły m.in.: przeszkody legislacyjne i organizacyjne; brak centralnych baz informacyjnych; przewlekłość postępowania organów administracji państwowej; brak możliwości uzyskania wpisu przez przewoźników drogowych do wykazu przedsiębiorstw o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej; brak odrębnego, przyspieszonego trybu postępowania w sprawach, które dotyczą przedłużania pobytu oraz pracy przez cudzoziemca w postępowaniach wizowych oraz w postępowaniach przed wojewodami czy starostami; brak wydawania wiz roboczych przez polskie konsulaty; brak spójności i przewidywalności przepisów. Wśród zmian jakie powinny zostać wprowadzone, w celu zwiększenia skuteczności pozyskiwania pracowników z zagranicy, wymieniano: usprawnienie procesu wydawania polskich wiz; wprowadzenie przepisu dającego możliwość natychmiastowego unieważnienia karty pobytu w przypadku, gdy pracownik przestaje pracować u jednego pracodawcy i w ciągu 30 dni nie podejmuje pracy u innego; wpisanie zawodu kierowcy do listy zawodów deficytowych; certyfikację firm zatrudniających cudzoziemców; wydłużenie ważności zezwoleń i uproszczenie procedur w przypadku kontynuacji zatrudnienia; utworzenie ogólnodostępnego systemu weryfikacji statusu cudzoziemców; wprowadzenie jednego dokumentu zawierającego pozwolenie na pobyt i zezwolenia na pracę bez konieczności określania konkretnego zawodu i miejsca pracy; umożliwienie składania dokumentów w formie cyfrowej z wprowadzeniem jednolitego systemu dla wszystkich województw; ograniczenie możliwości przemieszczania się

⁴³ Oprogramowanie aplikacyjne SyriuszStd to dedykowany system teleinformatyczny wspomagający w sposób kompleksowy realizację statutowych zadań powiatowych urzędów pracy. System integruje dane, obszary działalności oraz procesy realizowane na wszystkich szczeblach zarządzania powiatowymi urzędami pracy.

⁴⁴ NIK zwróciła się o opinie, w związku z niniejszą kontrolą do 15 pracodawców, wybranych wg osądu kontrolera; odpowiedzi udzieliło sześciu z nich.

pracowników pomiędzy podmiotami bez zgody podmiotu, który przeprowadził procedurę wydania zezwolenia na pracę. Większość pracodawców krytycznie odniosła się do obowiązujących przepisów wskazując, że są nieskuteczne, zbyt rygorystyczne, nienowoczesne i nieadekwatne oraz niewystarczające w kontekście zawodów deficytowych. W wielu przypadkach są one zbyt złożone, czasochłonne i nieelastyczne, przez co ograniczają możliwości skutecznego planowania i reagowania na potrzeby operacyjne firm. Ponadto trudności sprawiają rozbieżności odnośnie interpretacji aktualnych przepisów pomiędzy poszczególnymi urzędami wojewódzkimi, a koszty rekrutacji przy rezygnacji z powodów zawiłych i długoterminowych procedur stale wzrastają. Przekazując krytyczne uwagi związane z obowiązującymi przepisami, ww. podmioty wskazały, że likwidacji powinny ulec m.in.: przepis dotyczący zawieszenia biegu terminów załatwiania spraw z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemcom, tak by złożony wniosek miał określony termin realizacji; obowiązek ponownego składania pełnej dokumentacji w przypadku odnowienia zezwolenia lub zmiany stanowiska w ramach tej samej firmy; obowiązek uzyskiwania informacji starosty. Natomiast w ramach zmian podmioty wskazały, iż należałoby wprowadzić modyfikację polegającą na uznaniu, że zmiana zezwolenia na pobyt i zezwolenia na pracę dokonana w trybie art. 120 ustawy o cudzoziemcach może być załatwiona milcząco w myśl art. 122a kpa. Pracodawcy jednoznacznie negatywnie ocenili długotrwałe oczekiwanie na otrzymanie zezwolenia na pracę oraz wizy uprawniającej do wjazdu do Polski, jako zjawisko obniżające skuteczność pozyskiwania pracowników z rynków zagranicznych. Jako główne powody pozyskiwania pracowników z zagranicy podmioty podawały: braki kadrowe i malejącą liczbę kandydatów na rynku krajowym, szczególnie w trudnych środowiskach pracy; możliwości dopasowania poziomu wynagrodzenia do oczekiwań cudzoziemców.

(akta kontroli str. 1652-1699)

2.8. Dyrektor PUP, wśród głównych barier utrudniających skuteczne pozyskiwanie pracowników z zagranicy wymieniła: *częste zmiany przepisów prawnych w zakresie procedur zatrudniania cudzoziemców oraz zbyt małą ilość aktualizacji danych w dostępnych rejestrach publicznych weryfikujących pracodawców*. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że *żaden z cudzoziemców zarejestrowanych jako osoby bezrobotne i poszukujące pracy nie zgłaszał przypadku dyskryminacji przez pracodawców. W rozpatrywanych wnioskach pracodawców również nie stwierdzono przypadków dyskryminacji*. W opinii Dyrektor PUP, dalsze zmiany w zakresie skutecznego pozyskiwania pracowników z zagranicy, poza wprowadzonymi nowymi regulacjami, winny objąć: pełne dostosowanie systemów teleinformatycznych do wszystkich obowiązujących przepisów prawnych; modernizację wymiany danych między PUP, Urzędami Wojewódzkimi, PIP, Strażą Graniczną, ZUS i Krajową Administracją Skarbową⁴⁵; zautomatyzowanie weryfikacji danych w rejestrach w publicznych (Urząd do Spraw Cudzoziemców, KAS, ZUS). Wśród potencjalnych konsekwencji długotrwałego oczekiwania na otrzymanie wizy uprawniającej do wjazdu do Polski Dyrektor Urzędu wymieniła: utratę potencjalnych pracowników; spowolnienie rozwoju gospodarczego; zwiększenie ryzyka nielegalnego zatrudnienia; frustrację i niepewność wśród pracodawców, którzy ponieśli już koszty związane z rekrutacją i uzyskaniem dokumentów legalizujących pracę, i cudzoziemców, którzy zainwestowali już czas i środki finansowe. Dyrektor PUP podkreśliła, że odsetek wydanych dokumentów legalizujących pracę nie

⁴⁵ Dalej: KAS

przekłada się na faktyczne podjęcie zatrudnienia. W 2022 r. w 37% przypadków poinformowano o niepodjęciu pracy, w 2023 r. odsetek ten wyniósł 32% a w 2024 r. 39%. Dodała przy tym, że precyzyjne określenie odsetka pracowników z rynków zagranicznych zatrudnionych w szarej strefie jest niezwykle trudne ze względu na niejawny charakter tego zjawiska. Jej zdaniem problem szarej strefy istnieje i może wynikać z kilku przyczyn takich jak: długotrwałe i skomplikowane procedury legalizacyjne; propozycje wyższych wynagrodzeń (nieodprowadzanie podatków i składek przez pracodawcę); brak wiedzy lub świadomości prawnej wśród cudzoziemców; presja ekonomiczna - potrzeba szybkiego zarobku przez cudzoziemców i chęć redukcji kosztów przez pracodawców; działalność zorganizowanych grup zajmujących się przemytem ludźmi; powiązanie uprawnień z konkretnym stanowiskiem pracy; niski poziom kontroli legalności zatrudnienia. Spośród barier, które mogą utrudnić wdrażanie nowych rozwiązań, po wprowadzeniu od 1 czerwca 2025 r. nowych przepisów, Dyrektor PUP wymieniła: bariery kadrowe (konieczność adaptacji do nowych uregulowań); zwiększenie obciążenia pracą, (zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania nowych przepisów, co może spowodować zwiększenie zatrudnienia); bariery organizacyjne (aktualizacja wszystkich wewnętrznych procedur i regulaminów, dostosowanie systemów informatycznych); reorganizacja pracy w celu efektywnego wdrożenia nowych rozwiązań; niedostosowanie platformy www.praca.gov.pl do obowiązujących przepisów; bariery zarządcze związane z problemami interpretacyjnymi przepisów.

(akta kontroli str. 1629-1635)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sześciu sprawach⁴⁶ (18,3%) spośród badanych 32, podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy, który uzyskał wpis w ewidencji oświadczeń, nie powiadomił PUP o okolicznościach wynikających z art. 88z ust. 13 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. o podjęciu/niepodjęciu pracy przez cudzoziemca. Urząd nie monitorował wykonania ww. obowiązku, co było działaniem nierzetelnym, a w konsekwencji uniemożliwiającym prowadzenie kompletnego rejestru spraw dotyczących oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 90c ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. *Dyrektor PUP wyjaśniła, że przepisy prawa nie nakładały na PUP obowiązku podejmowania działań w tym zakresie. Ponadto ustawodawca w art. 88z ww. ustawy nie wskazał trybu postępowania w przypadku braku powiadomienia ze strony podmiotu powierzającego wykonywanie pracy o podjęciu lub niepodjęciu pracy przez cudzoziemca. Dyrektor PUP wyjaśniła, że PUP nie miał technicznych ani organizacyjnych możliwości potwierdzenia, czy podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom w każdym przypadku wywiązywały się z obowiązku określonego w art. 88z ust. 13 ustawy o promocji zatrudnienia. Z uwagi na brak*

⁴⁶Sprawy: PoOs/30640/24/0855, PoOs/30640/23/0251, PoOs/30640/23/16108, PoOs/30640/22/30072, PoOs/30640/22/49677, PoOs/30640/22/56617. W przypadku gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnił wskazanego obowiązku, uznaje się na potrzeby ustalenia okresu wykonywania pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń, że cudzoziemiec wykonywał pracę od dnia określonego w oświadczeniu, chyba że z okoliczności wynika, że cudzoziemiec rozpoczął pracę na podstawie oświadczenia w późniejszym terminie. Patrz pouczenie w druku „POWIADOMIENIE O PODJĘCIU / NIEPODJĘCIU PRACY PRZEZ CUDZOZIEMCA NA PODSTAWIE OŚWIADCZENIA WPISANEGO DO EWIDENCJI OŚWIADCZEŃ”.

funkcjonalności systemu teleinformatycznego umożliwiającego automatyczną identyfikację przypadków niewywiązania się z tego obowiązku, a także ze względu na dużą liczbę składanych wniosków i brak formalnego obowiązku prowadzenia takiej weryfikacji, nie było możliwe systematyczne ani skuteczne monitorowanie realizacji wspomnianego obowiązku. W konsekwencji, PUP nie posiadał wystarczających podstaw do stwierdzenia, że doszło do naruszenia obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 88z ust. 13. W związku z powyższym Urząd nie przekazywał informacji o ew. naruszeniach w tym zakresie do PIP.

(akta kontroli str. 269-736, 1577-1578, 1580, 1582)

Zgodnie z art. 90c ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 90c ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia starosta prowadzi rejestry m.in. w zakresie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Z art. 90c ust. 9 pkt 11 ww. ustawy wynika, że informacje przechowywane w rejestrach dotyczące pracy, którą ma wykonywać cudzoziemiec obejmują także informacje, o których mowa w art. 88z ust. 13 ww. ustawy tj. powiadomienia pracodawców o podjęciu lub niepodjęciu pracy przez cudzoziemca, które powinny być złożone w terminie 7 dni od dnia rozpoczęcia pracy określonego w ewidencji oświadczeń. Zgodnie z art. 9 ust. 2, w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 17a ustawy o promocji zatrudnienia, za prowadzenie rejestru spraw dotyczących oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi odpowiedzialny jest PUP.

W ocenie NIK niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania od podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcowi informacji o podjęciu lub niepodjęciu przez niego pracy, skutkujące prowadzeniem niekompletnego rejestru w tym zakresie było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

W PUP prawidłowo dokonywano wpisów do ewidencji oświadczeń zgodnie z art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia, na podstawie kompletnych i poprawnie wypełnionych wniosków, zawierających wymagane załączniki. Złożone dokumenty były rzetelnie analizowane pod kątem ich autentyczności, zgodności z przepisami, oraz potencjalnymi przypadkami nadużyć. Proces dokonywania wpisów prowadzono w sposób przejrzysty, z zachowaniem równego traktowania wszystkich wnioskodawców. Rozpatrując oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, PUP korzystał ze swoich uprawnień w zakresie elektronicznego dostępu do informacji w ZUS, CEIDG, KRS, PIP i rejestrze PESEL. Prawidłowo wydawano decyzje w sprawie odmowy wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, m.in. w zakresie wydania w ustawowym terminie, na podstawie przesłanek wynikających z art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia, przestrzegając trybu określonego w kpa. PUP prawidłowo realizował zadania związane z tzw. testem rynku pracy, wykonując zadania określone w § 8 rozporządzenia w sprawie zezwoleń na pracę, gdy warunkiem wydania zezwolenia na pracę, było uzyskanie przez podmiot powierzający pracę informacji, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Jednakże, Urząd nie podejmował działań w przypadku niezłożenia przez pracodawców powiadomienia o podjęciu lub niepodjęciu pracy przez cudzoziemca, a w konsekwencji rejestr spraw w zakresie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy przez cudzoziemców był niekompletny.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o egzekwowanie od podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, obowiązku informacyjnego o podjęciu lub niepodjęciu pracy przez cudzoziemca, w celu prowadzenia kompletnego rejestru spraw w zakresie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 30 września 2025 r.

Kontroler

Zbigniew Truszkowski
specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Zuzanna Kaźmierczak

Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/