

PRZYJAŹNIEJSZY URZĄD?

**Ewaluacja funkcjonowania
Wydziału Spraw Cudzoziemców
Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego
w 2012 roku**

**pod redakcją
Natalii Kłorek i Witolda Klausy**

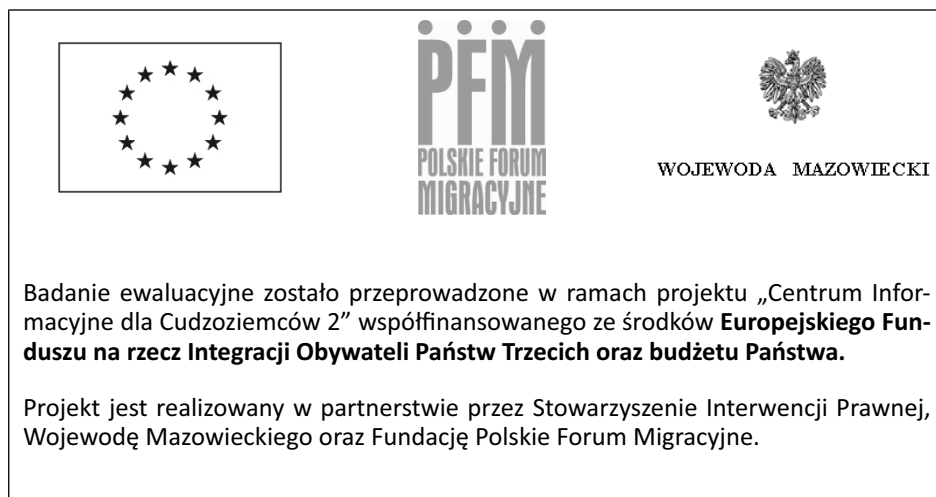
Warszawa 2013

Redakcja naukowa: dr Witold Klaus, Natalia Klorek

Redakcja językowa: Barbara Jędraszko

Projekt okładki: Krzysztof Łagodziński

Zdjęcie na okładce: Krzysztof Łagodziński



Za treść publikacji odpowiada Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

ISBN 978-83-60720-14-1

Wydanie I, Warszawa 2013

Wydawca:

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
ul. Siedmiogrodzka 5 lok. 51, 01-204 Warszawa
tel./fax 22 621-51-65
e-mail: biuro@interwencjaprawna.pl
www.interwencjaprawna.pl

Realizacja:

Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
ul. Emilii Plater 9/11, 00-669 Warszawa
tel. 22 629 80 38, fax 22 629 80 36
e-mail: owpsim@post.pl

Spis treści

1. Natalia Klorek <i>Badanie ewaluacyjne funkcjonowania WSC MUW w 2012 roku</i> <i>– opis i główne rekomendacje</i>	5
2. Grażyna Szymańska-Matusiewicz <i>Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego</i> <i>Urzędu Wojewódzkiego w oczach cudzoziemców</i>	37
3. Justyna Segeš Frelak <i>Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego</i> <i>Urzędu Wojewódzkiego w opinii urzędników</i>	69
4. Natalia Klorek <i>Funkcjonowanie WSC MUW z perspektywy pracowników organizacji</i> <i>pozarządowych</i>	99
5. Natalia Klorek <i>Dostęp do informacji w WSC MUW</i>	117
Załącznik nr 1. Lista zakodowanych wywiadów	171
Załącznik nr 2. Standardy obsługi klienta w WSC MUW	172
Informacja o autorach	175



Badanie ewaluacyjne funkcjonowania WSC MUW w 2012 roku – opis i główne rekomendacje

1. Opis badania

Badanie ewaluacyjne funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: WSC MUW, Wydział lub Urząd), którego wyniki zostały opisane w niniejszej publikacji, zostało przeprowadzone przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (dalej: SIP) w 2012 roku¹ w ramach projektu „Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców 2”². Głównym celem badania było poznanie opinii klientów WSC MUW – cudzoziemców, a także jego pracowników i pracowników organizacji pozarządowych, na temat jego funkcjonowania oraz opracowanie na podstawie uzyskanych wyników rekomendacji zmian. Ewaluacja miała charakter zewnętrzny – została przeprowadzona przez osoby nienależące do struktur organizacyjnych badanego podmiotu³.

Było to kolejne badanie tego typu, po ewaluacji WSC MUW, którą Stowarzyszenie Interwencji Prawnej przeprowadziło w 2009 roku⁴. Ponowne bada-

¹ Niektóre części badania zostały zrealizowane w 2013 r., m.in. badanie dotyczące uzyskania informacji w WSC MUW drogą mailową.

² Jest to projekt partnerski SIP, Polskiego Forum Migracyjnego oraz WSC MUW, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa. Projekt obejmuje m.in. różne działania, mające na celu poprawę jakości funkcjonowania Wydziału takie jak szkolenia dla pracowników, opracowanie materiałów informacyjnych i punkt doradczy dla klientów WSC MUW prowadzony przez SIP w jego siedzibie, jak i w budynku WSC MUW przy ul. Długiej w Warszawie.

³ Zob. m.in. *Standardy ewaluacji*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, 2008, http://www.ewaluacja.org.pl/download/Standardy_ewaluacji_PTE.pdf (dostęp: 20.03.2013).

⁴ Wyniki tego badania zostały opisane w: W. Klaus (red.), *Przyjazny urząd. Ewaluacja funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2009. Publikacja powstała w ramach projektu „Przyjazny

nie Wydziału pozwoliło przedstawić zmiany, które zaszły w jego funkcjonowaniu w ciągu ostatnich 3 lat, oraz ocenić je z perspektywy różnych grup osób mających kontakt z Wydziałem.

W badaniu zrealizowanym w 2012 roku, podobnie jak trzy lata wcześniej, odnoszono się przede wszystkim do kwestii związanych z legalizacją pobytu⁵ (a w szczególności – z postępowaniami administracyjnymi z zakresu zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony), ponieważ to właśnie te postępowania stanowią (oprócz postępowań z zakresu zezwoleń na pracę) największą grupę spraw prowadzonych przez WSC MUW⁶. Ponadto dotyczą one najbardziej zróżnicowanej grupy klientów – m.in. osób studiujących w Polsce, pracujących, jak i pozostających w związku małżeńskim z obywatelem RP. Zawężenie zakresu badania było też spowodowane ograniczeniami budżetowymi – przeanalizowanie funkcjonowania całego WSC MUW, które obejmuje sześć oddziałów, znajdujących się w dwóch siedzibach, mających różne zakresy zadań i odrębne procedury, wymagałoby znacznie większych nakładów finansowych.

W badaniu ewaluacyjnym przeprowadzonym w 2012 roku szczególną uwagę poświęcono kwestii dostępu do informacji. Powodem były m.in. docierające do Stowarzyszenia Interwencji Prawnej sygnały o trudnościach w uzyskiwaniu informacji w WSC MUW w języku innym niż polski. Ponadto przyjęto założenie, że etap udzielenia informacji, od którego zazwyczaj rozpoczyna się kontakt

Urząd dla Każdego. Ewaluacja systemu funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego” finansowanego ze środków Fundacji im. Stefana Batorego, a także projektu „Sąsiedzi czy intruzi – badania dyskryminacji cudzoziemców w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa. Badanie przeprowadzone w 2009 r., analizujące w kompleksowy sposób przygotowanie Urzędu pod kątem obsługi cudzoziemców oraz mające na celu opracowanie praktycznych i realistycznych rekomendacji, było pierwszym tego typu w Polsce. W tym samym roku ukazała się także inna publikacja dotycząca realizacji zadań warszawskich instytucji publicznych względem cudzoziemców, tym razem przymusowych migrantów – W. Klaus, J. Frelak (red.), *Ewaluacja funkcjonowania instytucji społecznego wsparcia m.st. Warszawy w zakresie właściwej realizacji praw przymusowych migrantów*, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2009. W późniejszym okresie podobne badania były podejmowane także w innych regionach Polski, obejmując różnego rodzaju instytucje (zob. m.in. J. Kościółek (red.), *Cudzoziemcy w Krakowie. Monitoring krakowskich instytucji publicznych pod kątem ich dostosowania do potrzeb obcokrajowców mieszkających w Krakowie lub go odwiedzających. Raport*, Stowarzyszenie Promocji Wielokulturowości INTERKULTURALNI PL, Kraków 2011; *Raport z monitoringu funkcjonowania cudzoziemców i cudzoziemek w Lublinie*, Stowarzyszenie Homo Faber, Lublin 2011).

⁵ Obejmującej m.in. zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się oraz zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Więcej na temat kwestii legalizacji pobytu zob. http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/81/79/Zalatwianie_spraw.html.

⁶ Więcej na temat statystyk związanych z postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez WSC MUW zob. s. 15 w niniejszym rozdziale.

klienta z Wydziałem, ma istotny wpływ na dalsze kroki podejmowane przez cudzoziemca i na przebieg całego postępowania administracyjnego, a w efekcie – na funkcjonowanie Wydziału także w innych obszarach.

Badaniem nie objęto kwestii związanych z abolicją prowadzoną w 2012 roku. W pierwszym półroczu 2012 roku (w okresie od 1 stycznia do 2 lipca) WSC MUW przyjmował w województwie mazowieckim wnioski abolicyjne, a przez kolejne miesiące wydawał decyzje dotyczące legalizacji pobytu na podstawie ustawy abolicyjnej. Abolicja w 2012 roku miała największy zasięg z przeprowadzonych do tej pory przedsięwzięć tego typu, przewyższając łączną liczbę wniosków z obydwu wcześniejszych akcji regularyzacyjnych⁷. Wnioski o zalegalizowanie pobytu w trybie abolicji złożyło do Wojewody Mazowieckiego 7 386 cudzoziemców – był to największy odsetek w skali kraju (78% ogółu wniosków; w całej Polsce zarejestrowano 9 521 wniosków)⁸. Abolicja była ogromnym obciążeniem w pracy Wydziału, spowodowała także konieczność wprowadzenia istotnych zmian organizacyjnych. Nie zapewniono przy tym dodatkowych środków pozwalających na zatrudnienie nowych pracowników⁹ (siedemnastoosobowy zespół ds. abolicji składał się z pracowników WSC MUW oddelegowanych do tych zadań bądź zatrudnionych w ramach budżetu Wydziału). Abolicja, choć niezmiernie istotna dla funkcjonowania WSC MUW w 2012 roku, z pewnością niewolna także od pewnych niedociągnięć, została uznana w kontekście badania za wyjątkowe wydarzenie, które z założenia nie powinno mieć wpływu na codzienną pracę Wydziału i realizację zwykłych zadań przez tę instytucję.

W badaniu ewaluacyjnym dotyczącym funkcjonowania WSC MUW w 2012 roku postawiono następujące pytania badawcze:

- Jak klienci-cudzoziemcy WSC MUW, zatrudnieni w nim urzędnicy oraz pracownicy organizacji pozarządowych oceniają funkcjonowanie Wydziału?
- Jak powyższe grupy oceniają zmiany, które zaszły w WSC MUW w ciągu ostatnich lat?
- Jakie zmiany należy wprowadzić w WSC MUW z perspektywy powyższych grup?

⁷ Podczas abolicji w 2003 r. na Mazowszu wpłynęło 1 256 wniosków, w 2007 r. – 1 463 wnioski. Źródło– Abolicja: ostatecznie ponad 7 tys. wniosków na Mazowszu, <http://www.mazowieckie.pl/pl/aktualnosci/aktualnosci/11123,Abolicja-ostatecznie-ponad-7-tys-wnioskow-na-Mazowszu.html?search=4451614> (dostęp: 15.05.2013).

⁸ Stan na dzień 31 sierpnia 2012 r. Źródło: zarchiwizowana strona www.abolicja.gov.pl, <http://212.160.114.50/informacje/statystyki.html> (dostęp: 12.05.2013).

⁹ Więcej na ten temat zob. *Rozmowa na temat abolicji z dyrektorem Wydziału ds. Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego – Jacqueline Sánchez-Pyrcz*, 17.08.2012, <http://praktyki-integracji.pl/home/1-aktualnosci/697-rozmowa-na-temat-abolicji-z-dyrektor-wydziau-ds-cudzoziemcow-mazowieckiego-urzedu-wojewodzkiego-jacqueline-sanchez-pyrcz> (dostęp: 12.03.2013).

- Jak wygląda kwestia dostępu do informacji w WSC MUW ze szczególnym uwzględnieniem strony internetowej i infolinii?

W celu uzyskania odpowiedzi na powyższe pytania zdecydowano się skorzystać z różnych źródeł oraz metod badawczych (zgodnie z zasadą triangulacji).

W ramach badania ewaluacyjnego WSC MUW w 2012 roku przeprowadzono:

- a) Badanie ilościowe oraz badanie jakościowe wśród klientów-cudzoziemców WSC MUW

Badanie ilościowe w formie badania ankietowego przeprowadzone zostało w siedzibie WSC MUW przy ul. Długiej i objęło 290 cudzoziemców załatwiających tam sprawy. W ramach badania jakościowego, w którym wzięło udział 17 cudzoziemców, zrealizowano wywiady indywidualne, diadę, triadę oraz zogniskowany wywiad grupowy.

- b) Wywiady z pracownikami WSC MUW

Przeprowadzono indywidualne wywiady z 21 pracownikami Wydziału, w tym z 5 przedstawicielami kierownictwa i dyrekcji. Wywiady miały charakter półustrukturyzowany.

- c) Wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych

Przeprowadzono wywiady z przedstawicielami 5 organizacji pozarządowych pracującymi z cudzoziemcami lub na ich rzecz, mającymi doświadczenie w kontaktach z WSC MUW. Wywiady miały charakter półustrukturyzowany.

- d) Badanie infolinii

Przeprowadzono 23 rozmowy z pracownikami infolinii na podstawie scenariuszy dotyczących trzech typowych kwestii związanych z postępowaniami prowadzonymi przez WSC MUW. Badanie opierało się na technice „tajemniczy klient” (ang. *mystery shopper/client*), wykorzystywanej często w badaniach marketingowych. Polega ona na korzystaniu z usług danej placówki lub instytucji w taki sposób, jakby robił to zwykły klient. Istotne jest, że pracownicy placówki czy instytucji nie są świadomi (w czasie trwania badania), że jest ono przeprowadzane, mogą natomiast zostać poinformowani o zamiarze jego przeprowadzenia, jak było w przypadku niniejszego badania.

- e) Zapytanie mailowe

W ramach badania wystosowano 6 zapytań mailowych na adres legalizacja-pobytu@mazowieckie.pl w sprawach związanych z procedurami z zakresu legalizacji pobytu.

- f) Analiza stron internetowych

Przeanalizowano zawartość i funkcjonowanie strony internetowej WSC MUW (działającej jako podstrona Wojewody Mazowieckiego – [8](http://www.ma-</p></div><div data-bbox=)

zowieckie.pl), m.in. pod kątem jej przejrzystości i języka informacji, oraz dokonano przeglądu wybranych stron instytucji publicznych w Polsce i za granicą, ze szczególnym uwzględnieniem urzędów o zbliżonym zakresie zadań do WSC MUW (w tym Wydziałów Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców innych urzędów wojewódzkich).

g) Obserwacja miejsca

Przeprowadzono obserwację w siedzibie WSC MUW przy ul. Długiej 5. Jej głównym celem była ocena przestrzeni Urzędu ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dostępu do informacji. Ponadto przeprowadzono krótkie badanie w pokoju informacyjnym, podczas którego badacz odegrał rolę klienta usiłującego uzyskać informacje w języku polskim dotyczące zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

h) Analiza danych zastanych

Przeanalizowano statystyki oraz dokumenty związane z funkcjonowaniem WSC MUW, m.in. dane dotyczące postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wydział, regulamin wewnętrzny, standardy obsługi klienta, sprawozdania i materiały informacyjne.

2. WSC MUW obecnie i w ostatnich latach

Wydział Spraw Cudzoziemców jest jednostką organizacyjną Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Zajmuje się sprawami z zakresu legalizacji pobytu, obywatelstwa polskiego oraz, od dnia 1 stycznia 2010 roku – wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców¹⁰. WSC MUW ma dwie siedziby w Warszawie oraz delegatury w pięciu miastach województwa mazowieckiego¹¹.

Wydział Spraw Cudzoziemców składa się z sześciu oddziałów zarządzanych przez kierowników. W wybranych oddziałach proces zarządzania wspomaga ją także koordynatorzy. Oddział ds. Obywatelstwa i Repatriacji oraz Oddział Zezwoleń na Pracę znajdują się w siedzibie przy pl. Bankowym w Warszawie, natomiast pozostałe oddziały mieszczą się w budynku przy ul. Długiej. Nadzór nad pracą Wydziału oraz poszczególnych oddziałów sprawuje dyrektor wraz z zastępcami. Strukturę WSC MUW z uwzględnieniem zakresu zadań poszczególnych oddziałów przedstawiono w Tabeli 1.

¹⁰ Więcej na temat zakresu działań WSC MUW zob. Biuletyn Informacji Publicznej: www.bip.mazowieckie.pl.

¹¹ W Ciechanowie, Płocku, Radomiu, Siedlcach i Ostrołęce.

Tabela 1. Struktura organizacyjna WSC MUW wraz z najważniejszymi zadaniami oddziałów¹²

<p>Oddział ds. Obywatelstwa i Repatriacji (WSC.I) – realizacja zadań wynikających z ustawy o obywatelstwie polskim oraz ustawy o repatriacji.</p> <p>Oddział Legalizacji Pobytu I (WSC.II):</p> <ul style="list-style-type: none">• realizacja zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach, związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium RP (przede wszystkim prowadzenie postępowań administracyjnych do wydania decyzji);• realizacja zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach, związanych z wydaleniem cudzoziemców z terytorium RP;• realizacja zadań wynikających z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, dotyczących udzielania zgody na pobyt tolerowany. <p>Oddział Legalizacji Pobytu II (WSC.III):</p> <ul style="list-style-type: none">• realizacja zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach, związanych z legalizacją pobytu (przede wszystkim bezpośredni kontakt z klientem: przyjmowanie wniosków o legalizację pobytu i wymianę kart);• realizacja zadań wynikających z ustawy o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (m.in. wydawanie zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE i członka jego rodziny);• organizacja i prowadzenie Punktu Informacyjnego, w tym informacji telefonicznej dotyczącej procesu związanego z legalizacją pobytu cudzoziemców;• badanie poziomu zadowolenia klienta i inicjowanie działań zarządczych mających na celu podnoszenie jakości obsługi klienta. <p>Oddział Realizacji Decyzji (WSC.IV) – realizacja zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach (prowadzenie rejestru wiz; drukowanie wiz i zaproszeń, rejestracja decyzji w Systemie Informatycznym Pobyt, wydawanie dokumentów – decyzji, kart pobytu itp.).</p> <p>Oddział Zezwoleń na Pracę (WSC.V) – realizacja zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, związanych z zezwoleniami na pracę cudzoziemców na terytorium RP.</p> <p>Oddział Ogólny (WSC.VI) – prowadzenie spraw organizacyjnych i pracowniczych Wydziału, prowadzenie rejestru skarg i wniosków, sporządzenie sprawozdań z dochodów i wydatków, rejestracja korespondencji.</p>

2.1. Pracownicy WSC MUW

Pod koniec 2012 roku we wszystkich oddziałach WSC MUW było zatrudnionych ok. 200 pracowników¹³. Tabela 2. pokazuje zmiany w liczbie osób zatrudnionych w Wydziale w ostatnich 5 latach. Zmiany w liczbie etatów w ciągu ostatnich lat wynikały przede wszystkim z dążenia do zmniejszenia zaległości w pracy Wydziału (pod koniec 2007 roku w WSC MUW było ponad 10 000 zaległych spraw

¹² Opracowanie własne na podstawie regulaminu wewnętrznego WSC MUW.

¹³ Stan na dzień 31 grudnia 2012 r. Dane otrzymane z WSC MUW. Liczba ta uwzględnia pracowników na urlopach macierzyńskich i wychowawczych, a także osoby zatrudnione na czas trwania abolicji.

z zakresu obywatelstwa i legalizacji pobytu¹⁴), z powiększenia się katalogu zadań WSC MUW (od stycznia 2010 roku Wydział rozpoczął prowadzenie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa mazowieckiego¹⁵) oraz ze zmian w liczbie postępowań administracyjnych. Na liczbę etatów mają także wpływ wyjątkowe okoliczności, takie jak abolicja. Według dyrekcji w czasie badania w większości oddziałów pracowała wystarczająca liczba osób (z wyjątkiem Oddziału Zezwoleń na Pracę, w którym systematycznie rośnie liczba prowadzonych postępowań)¹⁶. W związku ze zmianami wprowadzonymi w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach, m.in. jednolitą procedurą na uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę czy pobieraniem odcisków linii papilarnych od cudzoziemców (co zwiększa konieczność osobistego stawiennictwa klienta w Wydziale), w WSC MUW można jednak spodziewać się zmian organizacyjnych i idących za nimi zmian kadrowych.

Tabela 2. Przeciętne zatrudnienie w WSC MUW oraz wskaźnik fluktuacji pracowników w latach 2008–2012¹⁷

Rok	Przeciętne zatrudnienie	Wskaźnik fluktuacji (%)
2008	125	34,4
2009	158	14,56
2010	177	19,77
2011	187	6,95
2012 ¹⁸	197	5,08

W odniesieniu do kwestii zatrudnienia w WSC MUW, warto wspomnieć o rotacji pracowników Wydziału, która w poprzednich latach była poważnym utrudnieniem w zarządzaniu tą instytucją. W 2008 roku wskaźnik fluktuacji, który obrazuje płynność kadr, sięgnął blisko 35%, co oznacza, że w roku tym pracę w Wydziale zakończył co trzeci pracownik (w 2007 roku wskaźnik ten wyniósł aż 60%). Częsta wymiana kadry generuje koszty ze względu na konieczność przeprowadzenia procesu rekrutacyjnego oraz wdrożenia nowych pracowników, powoduje też zmiany organizacyjne w okresie przejściowym

¹⁴ *Cztery lata Wojewody Mazowieckiego 2007–2011*, Warszawa 2011, s. 15.

¹⁵ Wcześniej na zlecenie Wojewody Mazowieckiego postępowania te prowadził Wojewódzki Urząd Pracy podlegający marszałkowi województwa.

¹⁶ Opinii na temat wystarczającej liczby pracowników nie podzielali sami urzędnicy – przyjęcie nowych osób do pracy było jednym z najczęściej pojawiających się postulatów w ich wypowiedziach, niezależnie od reprezentowanych oddziałów. Więcej na ten temat zob. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

¹⁷ Na podstawie danych otrzymanych z WSC MUW.

¹⁸ Dane za 2012 r. dotyczą pierwszego półrocza.

(przed przyjęciem nowych osób). Brak wiedzy i kompetencji nowych pracowników w początkowym okresie pracy niesie ryzyko nieprawidłowości i błędów, np. wydania niewłaściwej decyzji administracyjnej. Co więcej, w przypadku dużej fluktuacji proces wdrażania nowych pracowników w obowiązki może być utrudniony ze względu na brak osób, które miałyby większe doświadczenie w pracy i które mogłyby się nim dzielić. Jak zauważyła dyrekcja Wydziału, niestabilna sytuacja kadrowa była wynikiem przede wszystkim decyzji pracowników o odejściu, spowodowanych dużym obciążeniem pracą, presją związaną z zaległościami w Wydziale jednocześnie przy niskich wynagrodzeniach: *Ten ogromny stres powodował, że ludzie po prostu fizycznie i psychicznie nie dawali rady* (wywiad U17).

W 2012 roku wskaźnik fluktuacji wyniósł ok. 5%, czyli był na kontrolowanym poziomie. Poprawa ta wynika częściowo z tego, że Wydział poradził sobie z zaległościami (dzięki zatrudnieniu nowych osób), co zwiększyło z kolei komfort pracy urzędników prowadzących postępowania. Nieznacznie polepszyły się także warunki finansowe (zob. poniżej). Czynnikiem, który z pewnością w istotnym stopniu przyczynił się także do ustabilizowania sytuacji kadrowej, jest atrakcyjność zatrudnienia w administracji publicznej w dobie kryzysu. Gwarantuje ono terminową wypłatę wynagrodzeń, regularne godziny pracy, legalność stosunku pracy i przestrzeganie praw pracowniczych. Ponadto w latach poprzedzających badanie niewiele było ofert pracy w administracji publicznej: *Trochę nam pomógł rynek pracy w tym wszystkim, że nastąpiła stagnacja i w sumie do ministerstw i samorządów nie ma aż tak dużo naborów* (wywiad U17).

Zaobserwowana w czasie badania fluktuacja pracowników w opinii przedstawicieli WSC MUW wynikała przede wszystkim z tego, że praca w Wydziale jest traktowana jako początek drogi zawodowej: *Często przychodzą młode osoby, po studiach, po to tylko, żeby mieć ten staż, wymagany w CV, do ogłoszeń do innych urzędów* (wywiad U1). Znaczenie ma przy tym specyfika pracy w WSC MUW: *Możliwość awansu stanowiskowego czy zmiany zakresu obowiązków w sumie jest niewielka. [...] są konkretne zadania i tych zadań jest dużo. Więc duża ilość pracowników wykonuje takie same zadania. To jest rozciągnięte poziomo. Natomiast pionowa gradacja trudności no nie jest zbyt wysoka* (wywiad U17). Jak dodali urzędnicy, praca w Wydziale nie postrzegana się w kategoriach zatrudnienia długoterminowego także z powodu konieczności pracy ze specyficznym klientem – cudzoziemcem, a także ze względu na kwestie finansowe.

Choć **wynagrodzenia** pracowników Wydziału zostały podwyższone, a do siatki płac wprowadzono system schodkowy (w czasie badania kwotą bazową

było 1930 zł brutto, która w ciągu 15 miesięcy wzrasta o 600 PLN¹⁹), w opinii zarówno urzędników, jak i kierownictwa motywacja finansowa nadal jednak nie jest wystarczająca. Jak zauważyła jedna z przedstawicielek kierownictwa: *Ja bym zmieniła wysokość początkową. [...] w zależności od jakości pracy, żeby była też możliwość, jak się przedłuży z kimś umowę o pracę na czas nieokreślony, bo to jest z reguły pracownik, który już tu dwa, trzy lata pracuje. Jeżeli przedłużam z kimś umowę o pracę i nadal ma początkową [...] [kwotę], to szkoda tego czasu na przygotowanie trzyletnie pracownika, bo taki pracownik od razu odchodzi. [...] To się nasili. W tej chwili [...] sytuacja na rynku pracy też jest ciężka. Wielu absolwentów szkół wyższych nie ma pracy. Ale myślę, że to jest chwilowe* (wywiad U19). Przygotowując się na zmianę sytuacji na rynku pracy, w opinii niektórych pracowników Wydziału, już teraz należy dążyć do stworzenia stabilnej i kompetentnej kadry urzędniczej.

Według kierownictwa może się do tego przyczynić wprowadzenie systemu motywacyjnego – nie tylko w wymiarze finansowym, ale także służącego **podnoszeniu kompetencji pracownika** i oferującego mu możliwości rozwoju: *Administracja rządowa jest dopiero jeszcze na tym etapie, że wszystkie te elementy [...] z prywatnych firm związane z HR-em, z zatrudnieniem, to wszystko to się wytwarza [...]. Próbujemy dogonić pewne standardy, jeśli chodzi o zatrudnienia, szkolenia, robienie ścieżek kariery, [raczej] niż mamy wypracowane jakieś wieloletnie doświadczenia* (wywiad U18). Według kierownictwa, uatrakcyjnienie pracy w Wydziale i tym samym utrzymanie pracowników może być łatwiejsze dzięki dodatkowym możliwościom rozwoju i zdobywania doświadczenia, jak np. kursy językowe oferowane dzięki uczestnictwu WSC MUW w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Pracownicy WSC MUW, także dzięki wspomnianym projektom, od kilku lat mają okazję systematycznie brać udział w szkoleniach. Dotyczą one kwestii prawno-proceduralnych, obsługi systemów informatycznych, z których pracownicy korzystają, jak i miękkich kompetencji (asertywność w pracy, praca z klientem odmiennym kulturowo, prowadzenie postępowań). Szkolenia są prowadzone zarówno przez trenerów zewnętrznych, jak i przez pracowników WSC MUW z doświadczeniem w danej dziedzinie. Wśród tych ostatnich znajdują się osoby należące do sieci trenerów wewnętrznych działającej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. Mają one okazję rozwijać swoje umiejętności trener-

¹⁹ W 2013 r. kwota ta nieznacznie zmieniła się. Nadal jednak wynagrodzenia pozostają niskie. Zgodnie z ogłoszeniem z lipca 2013 r. umieszczonym w serwisie gazetapraca.pl maksymalne wynagrodzenie zasadnicze starszego inspektora zajmującego się kwestiami postępowań na zastępstwo wyniosło 2 142 zł brutto. Wymagania niezbędne obejmowały m.in. wykształcenie średnie, znajomość języka angielskiego na poziomie komunikatywnym, znajomość wielu ustaw (m.in. ustawy o cudzoziemcach) oraz odporność na stres, kreatywność i asertywność.

skie, by następnie szkolić innych pracowników, zarówno swojego Wydziału, jak i innych jednostek Urzędu Wojewódzkiego. Pracownicy objęci badaniem doceniali możliwość brania udziału w szkoleniach. Jednocześnie zwracali uwagę na pewne obszary wymagające poprawy, m.in. system oceniania potrzeb szkoleniowych uwzględniający doświadczenie i wiedzę urzędników czy dobór trenerów i ich kompetencje²⁰.

W ciągu ostatnich lat poprawił się także system szkolenia nowych pracowników WSC MUW. Jak zauważył jeden z pracowników o krótszym stażu pracy, miał on możliwość nabycia doświadczenia na różnych etapach postępowania, począwszy od udzielania informacji, przez przyjmowanie wniosków, na wydawaniu decyzji kończąc. Zyskał dzięki temu kompleksowe przygotowanie przed uzyskaniem większej samodzielności: *Uczymy się od starszych koleżanek. Także jest to takie szkolenie, że wszystko stopniowo jest wprowadzane w te procedury, nie ma tak, że przychodzisz, siadasz i od razu przyjmujesz* (wywiad U5). Kilka lat wcześniej, gdy rotacja wśród pracowników była duża, nowi pracownicy często nie mieli okazji skorzystać z doświadczeń urzędników starszych stażem, bo takich brakowało.

2.2. Organizacja pracy w WSC MUW

Jak już wspomniano, jednym z powodów zwiększenia zatrudnienia w WSC MUW był wzrost liczby prowadzonych postępowań administracyjnych. W ciągu ostatnich 5 lat liczba wniosków na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w województwie mazowieckim podwoiła się – w 2012 roku złożono ich ponad 20 000. To więcej niż połowa wniosków tego typu złożonych w całej Polsce. Tabela 3. pokazuje zmiany w liczbie wniosków z zakresu poszczególnych postępowań w ciągu 5 lat poprzedzających badanie.

²⁰ Więcej na temat postrzegania warunków pracy w WSC MUW i możliwości rozwoju przez pracowników Wydziału zob. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

Tabela 3. Statystyki dotyczące najliczniejszych postępowań administracyjnych prowadzonych przez WSC MUW w latach 2008–2012 (liczba wniosków)²¹

Rok	Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony		Legalizacja pobytu ²³		Zezwolenie na pracę ²⁴	
	Liczba wniosków	% w skali kraju	Liczba wniosków	% w skali kraju	Liczba wniosków	% w skali kraju
2008	11 419	36	13 196	36	9 984	39
2009	13 097	38	15 008	38	13 757	47
2010	15 167	43	17 098	42	19 301	53
2011	13 629	41	15 779	41	23 840	56
2012	25 003	51	25 931	50	24 284	58

Jak pokazuje Tabela 4., wśród klientów WSC MUW starających się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony od kilku lat niezmiennie pozostają najczęściej reprezentowane kraje – ok. 1/4 wniosków składają obywatele Ukrainy. Jest to też najliczniej reprezentowana grupa wśród osób ubiegających się o polskie obywatelstwo i zezwolenie na pracę. Inne kraje, z których najczęściej pochodzą osoby wnioskujące o pobyt czasowy w województwie mazowieckim, to Wietnam, Chiny oraz Białoruś.

Tabela 4. Odsetek najczęściej reprezentowanych krajów wśród osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w latach 2008–2012 w województwie mazowieckim²⁴

	Ukraina	Wietnam	Chiny	Białoruś
2008	25%	16%	6%	9%
2009	25%	17%	8%	8%
2010	26%	14%	9%	7%
2011	25%	15%	12%	6%
2012	23%	19%	9%	4%

²¹ Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu ds. Cudzoziemców, źródło: <http://www.udsc.gov.pl/Statystyki,229.html> (dostęp: 15.04.2013) oraz na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, źródło: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> (dostęp: 20.05.2013).

²² Dotyczy wniosków na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, wniosków na osiedlenie i na rezydenta długoterminowego UE.

²³ Dane dotyczące postępowań na zezwolenia na pracę za lata 2008 i 2009 odnoszą się do zezwoleń wydawanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie. Dane dotyczące 2010 r. odnoszą się do liczby wydanych zezwoleń na pracę, natomiast dotyczące pozostałych lat – do złożonych wniosków o wydanie zezwolenia.

²⁴ Opracowanie własne na podstawie danych WSC MUW.

W ostatnich latach w funkcjonowaniu WSC MUW wprowadzono wiele zmian, by poprawić efektywność pracy i odpowiedzieć na potrzeby zwiększającej się liczby interesantów. Dotyczyły zarówno organizacji pracy Wydziału, jak i obsługi klienta. Niektóre z nich zostały opisane w raporcie z badań z 2009 roku, jednak jako że urzędnicy i cudzoziemcy uznali je za istotne także w 2012 roku, przedstawiono je skrótowo poniżej.

Jedną z istotnych zmian było wprowadzenie w 2008 roku **Elektronicznego Obiegu Dokumentów (EOD)**, zwanego powszechnie ZETO (od nazwy firmy odpowiedzialnej za jego wdrażanie). EOD jest wewnętrznym systemem informatycznym WSC MUW, w którym są przechowywane kopie większości dokumentów związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. W systemie rejestrowane są wnioski klientów, są skanowane wezwania i innego rodzaju pisma kierowane do osób, wobec których toczą się postępowania, decyzje wydane w prowadzonych sprawach itp. Dokumentom nadaje się też kod kreskowy.

EOD został oceniony bardzo pozytywnie przez większość pracowników WSC MUW, szczególnie tych, którzy pracowali w Wydziale, gdy system jeszcze nie funkcjonował²⁵. Wprowadzenie Elektronicznego Obiegu Dokumentów ułatwiło kontrolowanie przebiegu każdego postępowania, a także dokumentów: *Przy zaginięciu dokumentu w Urzędzie [...], mamy zeskanowane dokumenty w systemie podłączone pod ten numer, pod ten wniosek (wywiad U18)*. Ponadto mimo zdarzających się utrudnień np. związanych z zawieszaniem się systemu czy też zaniedbaniami we wprowadzaniu do niego dokumentów EOD był postrzegany przez przedstawicieli Wydziału jako przydatny w pracy. Urzędnicy zwrócili uwagę, że dzięki systemowi praca z papierowymi aktami sprawy rzadziej jest konieczna. System ponadto daje każdemu pracownikowi możliwość wglądu w dane postępowanie wraz z dokumentacją mu towarzyszącą, niezależnie od tego, czy zajmuje się on daną sprawą. Poprawiło to w opinii urzędników efektywność w dostępie do informacji – ich uzyskanie nie wymaga już każdorazowo kontaktu z inspektorem prowadzącym postępowanie. Jednocześnie zarówno ze strony cudzoziemców, jak i pracowników organizacji pozarządowych pojawiły się zarzuty, że za pośrednictwem systemu klienci mają możliwość uzyskania jedynie podstawowych informacji związanych z prowadzonymi wobec nich postępowaniami, a brak możliwości bezpośredniego kontaktu z inspektorami był postrzegany przez cudzoziemców jako utrudnienie²⁶. W 2012 roku, na podsta-

²⁵ Więcej na temat postrzegania EOD i innych zmian w WSC MUW przez jego pracowników zob. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

²⁶ Więcej na temat dostępu do informacji we własnej sprawie zob. N. Klorek, *Dostęp do informacji...* w niniejszej publikacji.

wie doświadczeń z funkcjonowania EOD w WSC MUW w całym Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim rozpoczęto wdrażanie Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD). System jest też wprowadzany w Wydziale, gdzie będzie służyć przede wszystkim jako wewnętrzny system obiegu informacji, m.in. do celów sprawozdawczości czy korespondencji między oddziałami. W systemie EOD natomiast będą nadal rejestrowane dokumenty dotyczące postępowań administracyjnych.

Ponadto w WSC MUW wprowadza się także inne systemy informatyczne oraz zmiany administracyjno-techniczne, w mniejszym stopniu odczuwalne przez klientów Wydziału. Wiele z nich wynika z konieczności dostosowania się do zmian w przepisach: *W tamtym roku policzyliśmy, że było wdrażanie systemu informacji wizowej, potem nowe formularze wniosków, nowe zdjęcia, później weszła ustawa abolicyjna, nowa sekcja pracująca nad abolicją, prowadząca te postępowania. [...] jedno kończymy, a drugie zaczynamy* (wywiad U18).

W ciągu ostatnich lat poprzedzających badanie wprowadzono także istotne zmiany organizacyjne w WSC MUW. Wśród nich należy wymienić utworzenie w 2009 roku **sekcji zadaniowych** w obrębie poszczególnych oddziałów. Każda z sekcji specjalizuje się w określonej dziedzinie – w ramach oddziałów zajmujących się kwestiami legalizacji pobytu funkcjonuje np. sekcja przyjmowania wniosków, sekcja udzielania informacji, sekcje związane z prowadzeniem postępowań z zakresu pracy, studiów i nauki, małżeństwa itp. Choć niektórzy z pracowników Wydziału zauważali pewne mankamenty wprowadzenia podziału na sekcje, m.in. większą monotonię pracy po przypisaniu do jednej z nich, w opinii większości z nich zmiana ta była korzystna i poprawiła jakość pracy. Pozwoliła na specjalizację pracowników i doksztacanie się w konkretnej dziedzinie, zwiększając wydajność pracy. Jak zauważył jeden z urzędników: *Kiedy ja przyszedłem to był dzień albo dwa, kiedy sami przyjmowaliśmy wnioski, a pozostałe dni na obrabianie tych wniosków i przesłuchiwanie. [...], to była ostra szkoła* (wywiad U1).

Podzielenie postępowania na etapy prowadzone przez różnych urzędników wzmocniono inną istotną zmianą w organizacji pracy WSC MUW. W 2011 roku wyodrębniono **dwa oddziały legalizacji pobytu** w miejsce jednego. Oddział Legalizacji Pobytu I zajmuje się przede wszystkim prowadzeniem postępowań, nie kontaktując się przeważnie z klientem (poza pojedynczymi sytuacjami związanymi z konkretną sprawą, m.in. podczas przesłuchania, przeglądu akt). Oddział Legalizacji Pobytu II odpowiada natomiast za bezpośrednią obsługę klientów, w tym m.in. za udzielanie informacji, umawianie na złożenie wniosku i przyjmowanie wniosków. Stworzenie dwóch oddziałów miało na celu zmniejszenie liczebności zespołów (przed zmianą oddział zajmujący się kwestiami legalizacji pobytu liczył ok. 80 osób), z których każdy miałby oddzielne-

go kierownika. Pozwoliło to na zwiększenie skuteczności procesu zarządzania, w tym na uwzględnianie potrzeb poszczególnych pracowników. Jak zauważył jeden z przedstawicieli kierownictwa: *Łatwiej wypracować pewne standardy w mniejszych zespołach, niż gdy kierownik ma pod sobą 80 pracowników. Każdemu można poświęcić więcej czasu, zając się rozwojem zarówno oddziału, jak i każdego pracownika* (wywiad U18). Zmiana miała też usprawnić pracę urzędników i zwiększyć jej komfort a jednocześnie poprawić jakość obsługi klienta: *Wcześniej, kiedy był to jeden oddział, to po pierwsze był olbrzymi pod względem ilości osób, które tam pracowały [...]. Po prostu oddział jak wydział albo urząd w niektórych przypadkach. A dwa, kierownicy skupiali się na sprawach związanych z postępowaniami, a nie na sprawach związanych z obsługą klienta* (wywiad U17). Rozdzielenie oddziałów zostało ocenione pozytywnie przez większość urzędników, choć niektórzy z nich zwracali uwagę na konieczność zwiększenia efektywności obiegu informacji między jednostkami²⁷.

Podział na sekcje i wyodrębnienie dwóch oddziałów zajmujących się kwestiami legalizacji pobytu były częścią procesu zainicjowanego przez dyrekcję, mającego na celu oddzielenie tzw. zaplecza odpowiedzialnego za wydawanie decyzji w postępowaniach administracyjnych od klientów. Jego częścią była także **anonimizacja inspektorów** zajmujących się konkretną sprawą. Zmiany te miały zmniejszyć ryzyko występowania sytuacji o charakterze korupcyjnym wśród osób zatrudnionych w WSC MUW, do których dochodziło, gdy za całe postępowanie był odpowiedzialny jeden pracownik, a klient kontaktował się z nim bezpośrednio: *Przed 2008 rokiem było tak, że był podany numer telefonu [...] do konkretnej osoby, która prowadziła sprawę. Teraz tego nie ma i nie będzie, ponieważ rodzi to różne, bardzo realne niebezpieczeństwa. Po pierwsze, korupcyjne, po drugie pracownicy bardzo źle to znosili. Osoby próbowały wywierać nacisk. [...] mamy tutaj do czynienia z grupą osób, które profesjonalnie zajmują się pośrednictwem i oni to wykorzystywali po prostu w sposób perfidny* (wywiad U17). Jak zauważyła inna osoba zatrudniona w Wydziale, z perspektywy klienta nie powinno być istotne, kto prowadzi sprawę, najważniejsze jest, by decyzje były podejmowane sprawnie i miały jasne uzasadnienie merytoryczne: *Kiedyś cudzoziemiec wiedział, że pani Kasia, pani Marysia zajmuje się jego sprawą i to było tak właśnie – nie pani inspektor, [...] tylko że on do pani Kasi [...]. To przestały być takie trochę rodzinne stosunki. [...] Ten system, który jest, jest bardzo dobry. Wpływa sprawa. Cudzoziemiec nie musi wiedzieć, kto się nią zajmuje, ma być w terminie wszystko załatwione, on ma dostać to, o co aplikował. A jeżeli nie, to z wyraźnym zaznaczeniem, dlaczego* (wywiad U20).

²⁷ Więcej na temat postrzegania organizacji pracy przez urzędników zob. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

Mówiąc o zmianach, które zaszły w funkcjonowaniu WSC MUW w ostatnich latach, warto wspomnieć także o działaniach na rzecz zwiększenia **terminowości** wydawania **decyzji**. Według urzędników dyrekcja kładzie obecnie duży nacisk na tę kwestię, a terminowość jest uwzględniana w rocznych planach działania Wydziału. Jak zauważył przedstawiciel kierownictwa, obecnie 90% decyzji wydaje się w tzw. 1. terminie²⁸, natomiast wcześniej postępowania były niemal od razu przedłużane. Poprawa w zakresie szybkości wydawania decyzji była możliwa m.in. dzięki rozwiązaniu kwestii zaległości w postępowaniach prowadzonych przez Wydział, które zlikwidowano do 2011 roku²⁹. Ponadto wprowadzono narzędzie do monitorowania terminowości: *Jest to dobre narzędzie dla kierowników w celu zbadania i takiego nadzoru. Tych postępowań jednak jest strasznie dużo, samych czasowych jest kilkanaście tysięcy rocznie, więc w takim systemie możemy sobie wpisać imię i nazwisko inspektora i jakiś dany czasookres, który nas interesuje, ile było wprowadzonych postępowań, ze średnią ile postępowań było średnio prowadzonych przez pracownika* (wywiad U19). Co więcej, wojewoda [mazowiecki] wprowadził taki system, że przedłużenie [wydania decyzji], które wynika z winy Urzędu, czyli nie jest niczym uzasadnione, poza tym, że pracownik o czymś zapomniał albo się przeleżało, bo kogoś nie było, to pierwsze takie przedłużenie ma podpisać dyrektor Wydziału, a kolejne wojewoda. To są działania dyscyplinujące (wywiad U17). Mimo wprowadzonych zmian, dla klientów Wydziału zbyt długi czas trwania procedur stanowi nadal jedno z najważniejszych utrudnień w kontaktach z Urzędem, wskazanym przez blisko połowę uczestników badania ankietowego³⁰. Cudzoziemcy zwracali uwagę nie tylko na długie terminy oczekiwania na decyzję administracyjną, ale także na terminy wydania karty pobytu (zazwyczaj ok. miesiąca).

Długość postępowań oraz ewentualne niedotrzymanie terminu wydania decyzji pracownicy Wydziału tłumaczyli opieszałością organów, do których WSC MUW występuje z zapytaniami w trakcie postępowań³¹, koniecznością wery-

²⁸ Termin wydania decyzji w większości postępowań administracyjnych prowadzonych przez WSC MUW wynosi 60 dni od dnia wszczęcia postępowania i wynika z art. 35 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²⁹ Zob. *Cztery lata Wojewody Mazowieckiego 2007–2011, op. cit.*, s. 15.

³⁰ Więcej na temat utrudnień w kontaktach z WSC MUW w opinii klientów Wydziału zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

³¹ Zgodnie z art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1175): *Przed wydaniem decyzji o udzieleniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony właściwy wojewoda jest obowiązany zwrócić się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, [...] z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.* Wymienione organy są zobowiązane do udzielenia podob-

fikacji prawdziwości niektórych dokumentów składanych przez klientów³², jak i nadzwyczajnymi wydarzeniami mającymi wpływ na pracę Wydziału (takimi jak abolicja). Ponadto, jak podkreślali urzędnicy, szybkość rozpatrywania wniosków jest zdeterminowana ich liczbą w danym okresie, której nie da się przewidzieć. Zdarzają się też jednak zwyczajne przeoczenia terminu przez pracowników, jak i sytuacje, że decyzja w danej sprawie jest gotowa, ale wymaga jeszcze podpisu przełożonego.

2.3. Obsługa klienta

W ciągu ostatnich lat zainicjowano zmiany poprawiające jakość obsługi klientów. Jak zauważyło zarówno kierownictwo, jak i urzędnicy, jest to jeden z priorytetów w WSC MUW. W opinii niektórych urzędników wprowadzane w ostatnich latach zmiany mające na celu poprawę satysfakcji klienta niekiedy idą wręcz zbyt daleko: *Niejednokrotnie się okazuje, że pracownik kontra interesant zawsze przegra. [...] zdarzają się sytuacje, że przychodzi petent, słyszy daną informację od urzędnika, nie zgadza się z nią, idzie do kierownika, albo w ogóle do koordynatora i tam idą mu na rękę i mówią tak i tak i potem wraca ten petent do tej samej osoby i okazuje się, że ta osoba wychodzi na idiotę, bo mimo że powinniśmy tak zrobić, to jednak pójdziemy mu na rękę i zrobimy nieco inaczej. Wtedy nie wyglądamy na osoby kompetentne i to tak naprawdę rozwała cały wizerunek takiego pracownika. Tym bardziej, że później przychodzi ten interesant jeszcze raz i mówi, że kiedyś poszedłem do kierownika i dało się to załatwić od ręki albo coś tam* (wywiad U9).

W latach 2010–2011 w WSC MUW opracowano **standardy obsługi klienta**. Zgodnie z nimi obowiązkiem pracownika m.in. jest w pierwszej kolejności obsługa klienta, a dopiero w dalszej wykonywanie innej pracy biurowej, a także udzielenie klientowi rzetelnej i wyczerpującej informacji zgodnej ze stanem faktycznym i prawnym³³. Praca nad standardami miała charakter partycypacyjny, zostali do niej włączeni przedstawiciele urzędników: *To było kilkanaście*

nej informacji w ciągu 30 dni (termin ten może zostać przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 62 ust. 5 i 6 ustawy o cudzoziemcach)).

³² Jak można przeczytać w informacji z dnia 16 stycznia 2013 r. zamieszczonej na stronie www.mazowieckie.pl: *W związku z licznymi przypadkami przedkładania w tut. Urzędzie zagranicznych aktów stanu cywilnego, których autentyczność budzi poważne wątpliwości, do wszystkich wniosków w sprawie o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się z tytułu polskiego pochodzenia (art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) będziemy wzywać do złożenia oryginałów aktów stanu cywilnego*. Źródło: http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/935/12269/Weryfikacja_aktow_stanu_cywilnego__osiedlenie_z_tytulu_polskiego_pochodzenia.html (dostęp: 17.02.2013).

³³ Lista standardów obsługi klienta przyjętych przez WSC MUW znajduje się w Załączniku nr 2 do niniejszej publikacji.

osób z różnych stanowisk, oddziałów. Tak żeby te osoby były reprezentatywne dla całego wydziału. Zatrudniłmy dwóch trenerów zewnętrznych [...]. Kilka było sesji warsztatowych, na których wypracowywano te zapisy. Pracownicy nie dostali żadnej gotowej propozycji. Chodziło o to, żeby sami doszli do tego, co ich zdaniem powinno być w tych standardach. Patrząc na potrzeby klientów i na swoje (wywiad U17). Tablice ze spisanyymi w różnych językach standardami wisiały w korytarzach siedziby Wydziału przy ul. Długiej, dzięki czemu były dostępne dla klientów (w czasie badania informacje te nie były natomiast udostępnione na stronie internetowej Wydziału) – jak zauważył jeden z urzędników, określenie standardów pełni bowiem także istotną rolę wizerunkową. Ponieważ nie wszyscy pracownicy WSC MUW, z którymi prowadzono wywiady, byli świadomi, że istnieje katalog standardów (choć większość z nich intuicyjnie wskazywała pewne pożądane zachowania urzędników w kontaktach z klientami)³⁴, należy dołożyć starań, by standardy były komunikowane wszystkim nowym pracownikom jako przejaw pewnej przyjętej polityki WSC MUW względem klienta.

Jedną ze zmian mających na celu usprawnienie obsługi klientów, wprowadzoną jeszcze przed poprzednim badaniem ewaluacyjnym, jest **system numerków**, zgodnie z którym odbywa się przyjmowanie klientów w siedzibie WSC przy ul. Długiej. System jest obsługiwany przez pracownika Wydziału, którego zadaniem jest wydawanie klientom właściwych numerków, a w niektórych przypadkach – wstępna weryfikacja, czy osoba odwiedzająca Urząd jest przygotowana do załatwienia sprawy, np. numerek „D” (składanie wniosków) mogą pobrać jedynie osoby, które okazały wypełniony formularz wniosku oraz dokument podróży lub kartę pobytu. System pozwala zarządzać obsługą klientów oczekujących na przyjęcie, a także zobaczyć, ile osób jest w kolejce. W 2012 roku system numerkowy został oceniony pozytywnie przez blisko 95% respondentów. Zdarzały się też jednak głosy krytyczne m.in. ze względu na niemożność porozumienia się z osobą wydającą numerki ze względów językowych czy też ze względu na to, że klient, który pobrał numerkę, nie został danego dnia przyjęty przez urzędnika i w rezultacie nie załatwił swojej sprawy³⁵. Osoby objęte badaniem miały też pewne propozycje dotyczące systemu, m.in. wyodrębnienie numerków dla pełnomocników, którzy często załatwiają kilka spraw na raz, czy wprowadzenie oddzielnych numerków dla wszystkich członków rodziny, którzy wymagają osobnej obsługi (np. każda osoba powyżej 13 r.ż. musi

³⁴ Więcej na ten temat zob. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

³⁵ Więcej na ten temat funkcjonowania systemu numerków z perspektywy klientów WSC MUW zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

odebrać kartę osobiście, co znacznie wydłuża czas obsługi w przypadku rodzin wielodzietnych, pobierających jeden numer ek).
Klienci WSC MUW zyskali także nowe możliwości w zakresie **składania wniosków**. W czasie badania zdecydowana większość z nich składa je nadal w siedzibie Wydziału przy ul. Długiej³⁶, klienci korzystali też jednak z innych możliwości, m.in. złożenia wniosku w Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańców (OPOM) działającym w Metrze Centrum³⁷. Punkt ma dogodną lokalizację i godziny otwarcia (od poniedziałku do piątku w godz. od 12.00 do 19.30). Są w nim też mniejsze kolejki niż w siedzibie Wydziału przy ul. Długiej. Jednocześnie, decydując się na złożenie wniosku w OPOM, klient WSC MUW musi wziąć pod uwagę brak możliwości uzyskania pomocy przy jego wypełnianiu i weryfikacji (w OPOM pracują urzędnicy m.st. Warszawy, nie WSC MUW) oraz wydłużenie procedury o 15 dni (względem złożenia wniosku na Długiej)³⁸. Choć statystyki pokazują popularność Ogólnomiejskiego Punktu Obsługi Mieszkańców wśród klientów WSC MUW (zgodnie z danymi Wydziału w I kwartale 2013 roku w Metrze Centrum zostało złożonych 28% wniosków związanych z legalizacją pobytu), możliwe jest pełniejsze wykorzystanie potencjału tej placówki (o możliwości złożenia wniosku w OPOM nie słyszało blisko 40% respondentów)³⁹. Wnioski związane ze sprawami prowadzonymi przez WSC MUW można także złożyć w Kancelarii Głównej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego lub wysłać pocztą.

Klienci WSC MUW mogą umówić się telefonicznie na złożenie wniosku w konkretnym terminie. Rozwiązanie to zostało pozytywnie ocenione przez cudzoziemców, choć prawie 40% osób objętych badaniem ankietowym nie było go świadomych. Ponadto klienci WSC MUW i pracownicy pozarządowi zwrócili uwagę na pewne trudności w telefonicznym uzgadnianiu terminu złożenia

³⁶ Zgodnie z danymi otrzymanymi z WSC MUW I kwartale 2013 r. 67% wniosków na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się i rezydenta długoterminowego UE złożono tą drogą.

³⁷ W tzw. Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańców mieszkańcy Warszawy mogą uzyskać informacje o sposobach załatwiania spraw, otrzymać odpowiednie druki i wzory formularzy, a także złożyć podanie lub wniosek w wybranych sprawach. Na podstawie porozumienia zawartego między Wojewodą Mazowieckim i Prezydentem m.st. Warszawy klienci WSC MUW mogą składać w OPOM wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się i pobyt rezydenta długoterminowego UE. Więcej na temat OPOM zob. <http://www.um.warszawa.pl/?q=node/86582>.

³⁸ Więcej na ten temat funkcjonowania OPOM z perspektywy klientów WSC MUW zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

³⁹ Jednocześnie należy wziąć pod uwagę zmiany, które zostaną wprowadzone przez nową ustawę o cudzoziemcach, nakładającą na Wydział obowiązek pobierania od cudzoziemców odcisków linii papilarnych. Pobieranie odcisków, wymagające zaawansowanej technologii, nie będzie możliwe w OPOM.

wniosku. Wspominali o problemach z dodzwonieniem się pod numer, pod którym można umówić spotkanie, a także o trudnościach językowych uniemożliwiających czasem porozumienie się z pracownikiem Wydziału obsługującym telefon. Ponadto czas oczekiwania na spotkanie był zazwyczaj długi, co w niektórych przypadkach (np. bliski termin upłynięcia ważności wizy czy karty pobytu) uniemożliwiało skorzystanie z tego rozwiązania.

Zmiany wprowadzone w obszarze obsługi klienta przyczyniły się do **zmniejszenia kolejek** w WSC MUW. Wzrósł odsetek osób spędzających mniej czasu w Urzędzie – 37% klientów WSC MUW objętych badaniem ankietowym w 2012 roku zadeklarowało, że spędza w Wydziale średnio mniej niż 1 godzinę (w porównaniu z 11% podobnych odpowiedzi w 2009 roku). Nadal jednak długi czas oczekiwania w kolejkach został uznany za jedną z najważniejszych trudności, której doświadczali cudzoziemcy odwiedzający WSC MUW – w 2012 roku zwróciła na to uwagę prawie połowa respondentów⁴⁰.

Ponadto należy wspomnieć o zmianach w zakresie **dostępu do informacji**. W wyniku podziału na sekcje utworzono zespół pracowników specjalizujących się w tym obszarze, czemu towarzyszyły inne działania mające ułatwiać uzyskiwanie w WSC MUW ogólnych informacji na temat procedur (m.in. wydzielenie pokoju informacyjnego, uruchomienie infolinii, aktualizacja strony internetowej, opracowanie materiałów informacyjnych). W opinii klientów Wydziału w ciągu ostatnich lat pogorszył się natomiast dostęp do informacji na temat toczących się postępowań. Narzekali oni na trudności z uzyskaniem konkretnej informacji oraz na brak możliwości łatwego skontaktowania się z osobą prowadzącą postępowanie⁴¹.

By lepiej wyjść naprzeciw oczekiwaniom klientów, w 2011 roku w siedzibie przy ul. Długiej wprowadzono **wewnętrzny system oceny zadowolenia klientów** z usług świadczonych w konkretnych obszarach działalności WSC MUW⁴². Opiera się on na prostej zasadzie: do jednego z dwóch pojemników ustawionych na dwóch piętrach dostępnych dla klientów wrzuca się kartkę z numerkiem (niezbędnym do załatwienia sprawy w Wydziale). Jeden pojemnik jest oznaczony symbolem uśmiechniętej buźki, drugi – niezadowolonej. Kartki z numerkami są oznaczone odpowiednią literą (np. numer „D” – złożenie wniosku, numer „B” – odbiór decyzji), dzięki czemu możliwe jest poznanie oceny konkretnej usługi. Zgodnie ze statystykami prowadzonymi przez Wydział w 2011 roku klienci korzystający z usług w siedzibie na ul. Długiej ocenili w sumie 31 952 usług, natomiast w 2012 roku – 42 648. W 2012 roku najgorzej

⁴⁰ Więcej na ten temat zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

⁴¹ Więcej na ten temat zob. N. Klorek, *Dostęp do informacji...* w niniejszej publikacji.

⁴² Podobny system wprowadzono także w Oddziale Zezwoleń na Pracę WSC MUW.

ocenianymi usługami były te związane z wizami, dokumentami podróży i dokumentami tożsamości cudzoziemca (pokój 52) oraz przyjmowaniem wniosków (pokoje 54–57). Wszystkie usługi jednak spotkały się z pozytywną oceną ze strony ponad 90% osób, które skorzystały z możliwości ich oceny⁴³.

Zaletą omówionego powyżej systemu jest umożliwienie klientom Wydziału szybkiego wyrażenia opinii na temat jego funkcjonowania. Wymaga on stosunkowo niewiele zaangażowania (np. w porównaniu z badaniem ankietowym), zarówno ze strony klientów, jak i pracowników Urzędu. Ponadto swoją opinię może wyrazić każdy, niezależnie od stopnia znajomości języka polskiego. Mankamentem rozwiązania jest z kolei brak możliwości poznania przyczyn danej opinii, które są istotne szczególnie w przypadku niezadowolonych klientów. Jak zauważył jeden z urzędników, opinia ta nie zawsze musi wynikać z funkcjonowania Wydziału jako takiego: *Jeżeli klient przychodzi do nas zapytać się, co się dzieje w sprawie, [i] otrzyma informację, że jest przedłużenie czy coś co go nie zadawala, [to] pomimo tego że ja będę miła, to i tak wrzuci buźkę niezadowoloną* (wywiad U10).

Miernikiem postrzegania pracy Wydziału są także skargi składane przez jego klientów⁴⁴. W ciągu ostatnich lat liczba skarg dotyczących pracy WSC MUW znacząco zmniejszyła się. Zmianę tę obrazuje Tabela 5. Większość z nich dotyczyła kwestii związanych z legalizacją pobytu. Najczęstsze zarzuty odnosiły się do przedłużania się postępowania administracyjnego. Skargi klientów stają się niekiedy inspiracją do wprowadzenia konkretnych zmian w pracy Wydziału, jak np. umieszczenia formularza wniosku w formacie dokumentu (umożliwiającym jego komputerowe wypełnienie) na stronie internetowej Urzędu.

⁴³ Zgodnie ze statystykami prowadzony przez WSC MUW uśredniony odsetek klientów zadowolonych z otrzymanej usługi w Wydziale (dla usług świadczonych na ul. Długiej) w 2011 r. wyniósł 93,37%, natomiast w 2012 r. – 95,32%.

⁴⁴ Jednocześnie, odnosząc się do danych uzyskanych ze skarg, należy pamiętać, że przedstawiają one niepełny obraz funkcjonowania Urzędu – mimo złej oceny pracy Wydziału niektórzy klienci z pewnością nie decydują się na krytykę (szczególnie w przypadku uzyskania pozytywnej decyzji administracyjnej).

Tabela 5. Liczba skarg dotyczących funkcjonowania WSC MUW w latach 2008–2012⁴⁵

Rok	Wszystkie skargi	Skargi dot. legalizacji pobytu	Skargi uznane za zasadne	Przyczyny skarg
2008	54	49	15	<ul style="list-style-type: none"> – przedłużające się postępowanie administracyjne oraz niezafatwianie spraw w terminie ustawowym, – niezadowolenie z powodu braku skutecznych instrumentów informowania interesantów.
2009	20	20	8	<ul style="list-style-type: none"> – przedłużające się postępowanie administracyjne oraz niezafatwianie spraw w terminie ustawowym, – brak możliwości skontaktowania się z inspektorem prowadzącym sprawę i uzyskania niezbędnych informacji dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP.
2010	12	8	1	<ul style="list-style-type: none"> – zaniebanie pracownika, – przedłużające się postępowanie administracyjne.
2011	17	15	2	<ul style="list-style-type: none"> – zaniebanie pracownika, – niewłaściwe zachowanie oraz wykonywanie obowiązków przez pracowników, – sposób przeprowadzenia przesłuchania cudzoziemca, – przedłużające się postępowanie administracyjne.
2012	16	11	6	<ul style="list-style-type: none"> – trudności w uzyskaniu dostępu do informacji ogólnej bądź w swojej sprawie, – kwestie związane z obsługą klienta, – kwestie związane z prowadzeniem postępowań.

⁴⁵ Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z WSC MUW.

2.4. Inne zmiany w WSC MUW

Wśród zmian zaobserwowanych przez urzędników, jak i przedstawicieli trzeciego sektora w ciągu ostatnich lat należy wspomnieć także o większej otwartości Wydziału i jego pracowników na **współpracę z organizacjami pozarządowymi** działającymi na rzecz cudzoziemców. Jej przejawem jest m.in. funkcjonowanie Forum Cudzoziemców, które utworzono przy Wydziale Spraw Cudzoziemców pod koniec 2008 roku, by wspólnie z podmiotami trzeciego sektora i innymi instytucjami rozwiązywać problemy, z jakimi spotykają się cudzoziemcy zamieszkujący w województwie mazowieckim⁴⁶. Forum gromadzi przede wszystkim przedstawicieli organizacji pozarządowych wspierających cudzoziemców, instytucji publicznych (takich jak Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd m.st. Warszawy⁴⁷), a także reprezentantów innych jednostek MUW⁴⁸. Do marca 2013 roku w ramach Forum Cudzoziemców odbyło się 14 spotkań w trybie nieregularnym.

WSC MUW jest także partnerem w projektach realizowanych wspólnie z jednostkami trzeciego sektora, m.in. ze Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej i Polskim Forum Migracyjnym, przede wszystkim współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. **Udział w tych projektach** umożliwia sfinansowanie działań, które trudno byłoby pokryć z budżetu wojewody⁴⁹. Podobna współpraca pozwoliła m.in. na opracowanie ulotek i plakatów informacyjnych w różnych językach, przeznaczonych dla klientów WSC MUW, pozwalających reagować na niepokojące sytuacje mające wpływ na funkcjonowanie Wydziału. W Urzędzie pojawiły się m.in. plakaty przypominające osobom składającym wnioski o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony o konieczności przestrzegania terminu 45 dni przed upływem ważności wizy lub innej podstawy pobytu, jak i materiały zawierające informacje przestrzegające przed ryzykiem korzystania z usług komercyjnych pełnomocników. Oprócz materiałów związanych z załatwianiem spraw w Wydziale, w siedzibie przy ul. Długiej są dostępne także inne ulotki i plakaty opracowane przez organizacje pozarządowe, poruszające istot-

⁴⁶ Więcej na temat działalności Forum Cudzoziemców zob. http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/835/8426/Forum_Cudzoziemcow.html (dostęp: 14.04.2013).

⁴⁷ Warto w tym miejscu wspomnieć o Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców utworzonej przy Urzędzie m.st. Warszawy, która jest również ważnym miejscem współpracy organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców w Warszawie. Więcej na ten temat: <http://ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spo-ecznego-ds-cudzoziemc-w>.

⁴⁸ W spotkaniu Forum Cudzoziemców zorganizowanym dnia 5 czerwca 2012 r., które poświęcono abolicji, udział wzięli także wojewoda mazowiecki Jacek Kozłowski.

⁴⁹ WSC MUW jest także samodzielnym beneficjentem programów unijnych, które umożliwiają rozwój Wydziału, np. w ramach projektu współfinansowanego z Funduszu Granic Zewnętrznych sfinansowano zakup nowych komputerów dla urzędników.

ne kwestie związane z życiem w Polsce, jak i przybliżające działalność organizacji.

Wydział korzysta też z wiedzy i doświadczenia organizacji pozarządowych do poszerzania kompetencji kadry urzędniczej. W ramach wspomnianych projektów, jak i poza nimi pracownicy WSC MUW mogą wziąć udział w szkoleniach prowadzonych przez przedstawicieli trzeciego sektora. Przedstawia im się także propozycje rozwiązań wychodzących od organizacji – zorganizowano m.in. szkolenie, podczas którego przedstawiono rekomendacje i rozwiązania w zakresie przesłuchań cudzoziemców, zaproponowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w publikacji podsumowującej projekt badawczy „Praktyki dotyczące przesłuchań: prawne konsekwencje”⁵⁰.

Zmiany, które zaszły w funkcjonowaniu WSC MUW w ostatnich latach, były zazwyczaj inicjowane przez dyrekcję Wydziału, jak i przez kierowników poszczególnych oddziałów. Znaczącą jednak rolę dla funkcjonowania WSC MUW odegrał także Wojewoda Mazowiecki, który od 2009 roku wyznacza **roczne cele priorytetowe**. Nakładają one na podległe mu jednostki obowiązek opracowania planów działania, mających się przyczynić do osiągnięcia założonych celów oraz dobrania wskaźników zmian. Wiele rozwiązań wprowadzonych w celu realizacji celów wyznaczonych przez wojewodę ma charakter długotrwały (jak np. wewnętrzny system ocenia zadowolenia klienta wprowadzony w WSC MUW). W 2009 roku celem priorytetowym w województwie mazowieckim było zredukowanie o połowę zaległości w liczbie przeterminowanych spraw. Kolejne cele obejmowały wzrost efektywności o 10% (2010), osiągnięcie satysfakcji klienta na poziomie 88% (2011) a także terminowość – w szczególności zmniejszenie liczby decyzji wydawanych po terminie w odniesieniu do liczby ogółem do poziomu 0,5% oraz zmniejszenie liczby decyzji wydawanych w przedłużonym terminie do ogółu decyzji do poziomu 1% (2012)⁵¹.

Realizacja rocznych celów wyznaczanych przez Wojewodę Mazowieckiego spowoduje wprowadzenie kolejnych zmian i usprawnień w funkcjonowaniu WSC MUW (priorytetowy cel wyznaczony na 2013 rok to sprawność przejawiająca się skróceniem czasu obsługi klienta przez optymalizację procesów oraz wdrożenie pomiaru czasu obsługi klienta w wybranych usługach). Inne zmiany będą wynikać z nowej ustawy o cudzoziemcach, która wprowadzi m.in. drugą cechę biometryczną do kart pobytu w postaci odcisków linii papilarnych, oraz zintegrowaną decyzję dotyczącą zezwolenia na pracę i na pobyt.

⁵⁰ M. Tobiasz, *Przesłuchiwanie cudzoziemców w trakcie postępowania administracyjnego*. Polska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2011.

⁵¹ Na podstawie prezentacji *Zarządzanie przez cele. Doświadczenia Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego*, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, 26.09.2012.

3. Główne rekomendacje⁵²

Wszystkie grupy objęte badaniem ewaluacyjnym w 2012 roku – cudzoziemcy, urzędnicy, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych dostrzegali pozytywne zmiany w funkcjonowaniu WSC MUW w ciągu ostatnich lat. Dotyczyły one m.in. zmniejszenia kolejek i innych kwestii związanych z obsługą klienta, dostępu do informacji ogólnej na temat procedur, wprowadzenia systemów informatycznych usprawniających pracę urzędników i otwartości Wydziału na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Prawie 1/5 badanych cudzoziemców zadeklarowała brak trudności przy załatwianiu spraw urzędowych. Jednocześnie każda z grup mająca kontakt z WSC MUW wskazywała obszary, w których można wprowadzić ulepszenia.

Poniżej zaprezentowano najważniejsze rekomendacje i propozycje zmian opracowane jako rezultat badania przeprowadzonego w WSC MUW w 2012 roku. Pogrupowano je według następujących kryteriów: dostęp do informacji i obsługa klienta, prowadzenie postępowań administracyjnych, kadra urzędnicza oraz organizacja pracy Wydziału.

3.1. Dostęp do informacji i obsługa klienta

Mimo dużej liczby źródeł informacji oraz pozytywnych zmian w zakresie dostępu do informacji ogólnej w WSC MUW, należy zwrócić uwagę na **niedostateczny dostęp do informacji w językach obcych**. Sprawia to, że klient WSC MUW nieposługujący się językiem polskim jest często zmuszony do korzystania z pomocy w kontaktach z Urzędem, by zrozumieć, jak wyglądają procedury oraz by dowiedzieć się, jakie wymogi musi spełnić. W świetle wyników badania konieczne jest podjęcie działań wcielających w życie przyjęty w WSC MUW standard obsługi klienta, zgodnie z którym informacji udziela się w Urzędzie w językach angielskim i rosyjskim⁵³. Niezbędne jest **zwiększenie znajomości języków obcych** (w szczególności języka angielskiego i rosyjskiego) **wśród pracowników udzielających informacji** w WSC MUW. Postulat ten odnosi się do bezpośredniego kontaktu z pracownikami Wydziału, jak i do infolinii oraz do kontaktu mailowego.

Jednocześnie konieczne jest zapewnienie możliwości uzyskania pełnej i wiarygodnej informacji na temat procedur obowiązujących w Wydziale bez konieczności bezpośredniego kontaktowania się z jego pracownikami. **Materiały**

⁵² Główne wnioski i rekomendacje zostały zaprezentowane dyrekcji WSC MUW w czerwcu 2013 r.

⁵³ Zob. Załącznik nr 2 do niniejszej publikacji.

informacyjne powinny zostać dostosowane do profilu głównej grupy klientów WSC MUW – cudzoziemców nieposługujących się językiem polskim, nieznających często procedur obowiązujących w Wydziale i w innych urządach oraz nieorientujących się w polskich przepisach. Istotne jest, by klient Wydziału mógł skorzystać z materiałów informacyjnych w językach obcych. Rekomenduje się także wprowadzenie zmian w sposobie przedstawiania informacji. Język używany w materiałach informacyjnych powinien być przystępny i zrozumiały, a także powinien być wolny od sformułowań prawnych lub zawierać je w bardzo ograniczonym zakresie. Konieczne jest zadbanie o przejrzystą szatę graficzną, co może pozytywnie wpłynąć na rozumienie i zapamiętywanie niezbędnych informacji przez cudzoziemców. Ponadto należy prowadzić pilotaż materiałów informacyjnych wśród cudzoziemców, by mieć pewność, że zostały one dobrze opracowane i odpowiadają potrzebom klientów Wydziału.

Szczególną uwagę w kontekście dostępu do informacji ogólnej należy poświęcić **stronie internetowej WSC MUW**, która może stać się pierwszym źródłem informacji dla wielu klientów Wydziału. Rekomenduje się wprowadzenie zmian mających na celu zwiększenie przejrzystości strony oraz ułatwienie poruszania się po niej, przeformułowanie informacji, tak by dzięki użyciu przystępnego języka były one zrozumiałe dla klientów, uzupełnienie dostępnych na stronie informacji, materiałów informacyjnych i wzorów dokumentów do pobrania oraz stworzenie kompletnych wersji językowych strony internetowej Wydziału (przynajmniej w języku angielskim, rosyjskim i wietnamskim). Ponadto wskazane jest zamieszczenie na stronie przyjaznej dla klienta instrukcji dotyczącej kolejnych etapów w najczęstszych postępowaniach prowadzonych przez WSC MUW (np. zamieszkania na czas oznaczony ze względu pracę) w różnych wersjach językowych. Istotne, by instrukcja zawierała przejrzyste i użyteczne wskazówki dla cudzoziemca. By sprecyzować, jakie zmiany w stronie internetowej WSC MUW są pożądane, należy przeanalizować strony innych urzędów wojewódzkich pod kątem wydziałów prowadzących sprawy cudzoziemców, jak i strony zagranicznych instytucji o zbliżonym zakresie zadań, w celu zapoznania się z ciekawymi rozwiązaniami, które mogłyby zostać zastosowane w odniesieniu do strony Wydziału.

Ponadto należy wykorzystać **możliwości technologiczne poprawiające dostęp do informacji i jakość obsługi klienta**, m.in. upowszechnić kontakt mailowy między Urzędem i klientem, wprowadzić internetowe zapisy na złożenie wniosku, umieścić na stronie aktywny formularz wniosku, który zawierałaby czytelną instrukcję w różnych językach dotyczącą jego wypełniania, a także umożliwić składanie wniosku (przynajmniej częściowe) w trybie on-line.

Biorąc pod uwagę wnioski z badania ewaluacyjnego WSC MUW, niezbędnym jest ponadto zadbanie o **standaryzację informacji** w Wydziale. Może służyć

temu stworzenie procedur udzielania informacji zawierających wytyczne co do tego, jaka informacja powinna zostać przekazana w danej sytuacji oraz na podstawie jakich pytań zadanych klientowi. Podobne procedury mogłyby stanowić podstawę scenariuszy wykorzystywanych zarówno na etapie szkoleń dla nowych pracowników, jak i w codziennej pracy osób zatrudnionych w sekcji informacji, udzielających informacji w pokoju informacyjnym, na infolinii i odpowiadających na zapytania mailowe kierowane do Wydziału. Postulat standaryzacji informacji dotyczy także różnych wersji językowych materiałów informacyjnych i strony internetowej – wskazane jest, by wszystkie wersje językowe zawierały te same informacje, co zwiększy ich wiarygodność.

Co więcej, wskazane jest podjęcie działań mających na celu **zwiększenie odpowiedzialności pracowników** WSC MUW za udzielane informacje. Może temu służyć m.in. przedstawianie się przez urzędników, nagrywanie rozmów prowadzonych przez pracowników infolinii i częstsze przekazywanie klientom udzielanych informacji w formie pisemnej.

By zwiększyć dostęp do informacji WSC MUW, rekomenduje się rozpowszechnienie możliwości skorzystania z różnych dostępnych źródeł, w tym z kontaktu mailowego z Urzędem oraz z infolinii. Należy promować także stronę internetową w materiałach informacyjnych, na tablicach w Urzędzie, jak i w kontakcie bezpośrednim. Większa wiedza o stronie i jej możliwościach przyczyni się do częstszego korzystania z niej przez klientów WSC MUW, a przez to – do odciążenia pracowników Wydziału.

Warte rozważenia jest ponadto wprowadzenie zmian w systemie obsługi klienta w siedzibie Urzędu przez **rozdzielenie stanowisk informacyjnych** na takie, w których udziela się informacji ogólnych i takie, w których można uzyskać informacje o postępowaniach (pracujące tutaj osoby powinny mieć kontakt z inspektorami prowadzącymi sprawy klientów), **wydzielenie numerków dla pełnomocników** (urzędnicy obsługujący pełnomocników nie muszą mieć wysokich kompetencji w zakresie innych języków niż polski) oraz wprowadzenie zasady, zgodnie z którą konieczne będzie pobieranie numerka przez każdego członka rodziny, który wymaga odrębnej obsługi (niezależnie od wieku).

Ponadto należy zwiększyć dostęp klientów do informacji o toczących się postępowaniach. Postulowane są **zmiany w pismach kierowanych do klientów**, tak by były one zrozumiałe dla cudzoziemców, zawierały jasne sformułowania oraz miały czytelną szatę graficzną. Wskazane jest także, by najważniejsze informacje były tłumaczone na język angielski lub rosyjski w przypadku klientów władających tymi językami. Ponadto rekomenduje się upowszechnienie kontaktu mailowego w relacjach z klientami, a także innych narzędzi technologicznych, np. wysyłanie smsów informujących o istotnych etapach postępowania oraz przypominających o terminie wizyty w Urzędzie (jak złożenie wniosku).

sku po wcześniejszym umówieniu się na wizytę czy przesłuchanie). Ze względu na trudności w uzyskaniu konkretnych informacji, na które zwracali uwagę klienci WSC MUW, wskazane jest rozszerzenie zakresu informacji zawartych w systemie Elektronicznego Obiegu Dokumentów lub zwiększenie możliwości kontaktu z inspektorem prowadzącym dane postępowanie. Co więcej, należy **uprościć procedurę przeglądu akt** (telefoniczne umawianie się, ewentualne podpisywanie wniosku podczas obecności klienta w Urzędzie, skrócenie terminów oczekiwania na spotkanie w celu przejrzenia akt). Klienci Wydziału powinni mieć także możliwość **samodzielnego monitorowania postępowań administracyjnych w trybie on-line**.

3.2. Postępowania administracyjne

Rekomenduje się podjęcie działań mających na celu **uproszczenie i skrócenie postępowań administracyjnych**. Wskazane jest pogłębienie współpracy zarówno w obrębie WSC MUW, jak i z innymi instytucjami, które wydają dokumenty istotne w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez WSC MUW, by odciążyć klienta w kwestii dostarczania dokumentów, które mogą zostać pozyskane bez jego udziału. Ponadto należy przeanalizować sytuacje, w których wymagane jest złożenie dodatkowych dokumentów w trakcie postępowania, względem podstawowej listy załączników do wniosku oraz zweryfikować, czy podobne sytuacje można ograniczyć. Wskazane jest także przeanalizowanie listy dokumentów przedstawianych jako konieczne w świetle obowiązującego prawa (np. wymóg zameldowania) oraz zgłaszanych przez cudzoziemców praktyk, które stosuje się w Wydziale (np. odmowa przyjęcia wniosku). Rekomenduje się także (choć wykracza to poza kompetencje WSC MUW), **doprecyzowanie przepisów**, tak by ograniczyć konieczność ich interpretacji przez poszczególne urzędy wojewódzkie, co pociąga za sobą różnice w procedurach.

Należy rozważyć **wprowadzenie uproszczeń dla osób, wobec których kolejny raz toczy się postępowanie**, by nie musiały one ponownie donosić dokumentów złożonych w toku poprzedniego postępowania a dotyczących stanu, który nie zmienił się. Zasadny pozostaje postulat dotyczący **zwiększenia prywatności osób, wobec których toczy się postępowanie, podczas przesłuchań i podczas innych wizyt w Wydziale**.

Ponadto wskazane jest prowadzenie postępowań administracyjnych on-line (szczególnie na etapie składania wniosku), a także wykorzystywanie możliwości **mailowego kontaktu z klientami** w toku postępowań administracyjnych – pomoże to usprawnić komunikację z klientami, a także prawdopodobnie przyspie-

szy postępowania. Konieczną zmianą jest także uzupełnienie instrukcji do formularza wniosku o wersje rosyjską i wietnamską.

3.3. Kadra urzędnicza

Biorąc pod uwagę wyniki badania, istotne jest, by zadbać w WSC MUW o **dobór kadry urzędniczej pod kątem kompetencji kluczowych** dla obsługi klientów Wydziału Spraw Cudzoziemców – znajomości języków obcych (przynajmniej języka angielskiego i rosyjskiego) oraz umiejętności pracy z klientem odmiennym kulturowo. Kompetencje te powinny być brane pod uwagę **na etapie rekrutacji**.

Zwiększenie kompetencji językowych kadry urzędniczej ma znaczenie nie tylko na wstępnym etapie kontaktu cudzoziemców z Wydziałem, gdy zwracają się oni po informacje na temat procedur administracyjnych, ale w trakcie całego postępowania. Zatrudniając nowych pracowników, należy uwzględnić aktualne kompetencje językowe zespołu danej sekcji. Co istotne, od pracowników, szczególnie tych, którzy mają bezpośredni kontakt z klientami, powinno wymagać się znajomości języka na poziomie wyższym niż komunikatywny, a poziom znajomości języka powinien być weryfikowany. Ponadto pracownicy WSC MUW powinni mieć **możliwość uczestniczenia w kursach językowych**, które obejmowałyby specjalistyczne słownictwo związane z postępowaniami prowadzonymi przez Wydział. Należy rozważyć także **podjęcie współpracy z cudzoziemcami** władającymi zarówno swoim językiem ojczystym, jak i językiem polskim w zakresie tłumaczenia materiałów informacyjnych oraz prowadzenia innych działań informacyjnych skierowanych do klientów WSC MUW – podobne działania mogą zostać przeprowadzone we współpracy z organizacjami migracyjnymi w Polsce.

Konieczne jest także zwiększanie kompetencji merytorycznych urzędników już na początkowym etapie pracy. Rekomenduje się opracowanie ujednoliconego **standardu wdrażania nowych pracowników** obowiązującego dla wszystkich oddziałów w WSC MUW. Podobne szkolenia wstępne powinny przybliżyć nowemu urzędnikowi m.in. strukturę Wydziału, regulamin pracy, standardy obsługi klienta, procedury związane z postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi w WSC MUW oraz sposób postępowania w przypadku trudności z klientami. Szczególną uwagę należy zwrócić na szkolenia dla pracowników Oddziału Legalizacji Pobytu I i II, jako odpowiedzialnych za różne etapy kontaktu klienta z Urzędem, by **zadbać o spójność informacji** przedstawianych jego pracownikom. Standard powinien zostać przedstawiony kierownikom Oddziałów. Ponadto należy kontynuować **szkolenia** dla wszystkich pracowników. Konieczne jest przy tym dopracowanie analizy potrzeb szkoleniowych,

która uwzględniałaby wiedzę i doświadczenie pracowników (okresowe zbieranie sugestii pracowników przez kierowników oddziałów), moment kierowania pracownika na szkolenie, zadbanie o weryfikację kompetencji trenerów w kontekście wiedzy i doświadczenia urzędników oraz stworzenie systemu oceny szkoleń.

Należy rozważyć **podjęcie współpracy z organizacjami pozarządowymi** i włączenie do programu szkoleniowego dla urzędników kilkudniowej wizyty studyjnej w jednostkach trzeciego sektora, podczas której pracownicy Wydziału będą mogli obserwować pracę doradców udzielających informacji cudzoziemcom, zapoznać się z problemami, z jakimi cudzoziemcy zgłaszają się do organizacji w kontekście zadań WSC MUW, oraz z obszarami i rodzajami wsparcia, w których im się go udziela.

By stworzyć stabilną kadre urzędniczą, postrzegającą WSC MUW jako długoterminowego pracodawcę, posiadającą przy tym niezbędne kompetencje, takie jak znajomość języków obcych, wskazane jest **zwiększenie wynagrodzeń** dla pracowników Wydziału oraz kontynuacja prac nad **pozafinansowym systemem motywacyjnym**. Niezbędne jest ponadto skonstruowanie przejrzystej **siatki płac** wraz z weryfikacją zadań przypisanych poszczególnym stanowiskom z uwzględnieniem doświadczenia i znajomości języków obcych przez urzędników oraz przedstawienie jej zasad pracownikom, by rozumieli, jak funkcjonuje system pracy, wynagrodzeń i awansów.

3.4. Organizacja pracy Wydziału

Rekomenduje się zwiększenie **przepływu informacji** oraz **zadbanie o współpracę między poszczególnymi oddziałami** WSC MUW – szczególnie między Oddziałami Legalizacji Pobytu I i II, by ich pracownicy dysponowali jednakowymi wytycznymi co do interpretacji obowiązujących przepisów i sposobu prowadzenia postępowań.

Wskazane jest wprowadzanie dalszych zmian mających na celu ograniczenie czasu spędzanego przez klienta w WSC MUW i w kolejkach, m.in. przez wydzielanie odrębnych pokoi/oddelegowanie wybranych pracowników do kontaktu z pełnomocnikami, którzy często zajmują się kilkoma sprawami na raz, zwiększenie możliwości zapisów na złożenie wniosku, poprawienie dostępu do informacji przez narzędzia, z których korzystanie nie wymaga wizyty w Urzędzie. Ponadto postuluje się korzystanie w większym stopniu z możliwości, jakie daje **technologia**, w pracy WSC MUW w różnych obszarach, m.in. w prowadzeniu postępowań i kontakcie z klientem.

W świetle wyników badania należy także sformułować postulaty w odniesieniu do innych instytucji w kwestiach, które wpływają na pracę WSC MUW.

Dotyczą one **konsultowania** z pracownikami Wydziału **zmian wprowadzanych** w przepisach, by unikać sytuacji, gdy nowe narzędzie czy system utrudniają codzienną pracę urzędników, oraz konieczności **zmiany siedziby Wydziału**, która powinna poprawić jakość obsługi klienta, komfort pracy urzędników oraz umożliwić połączenie oddziałów w jednym miejscu. Budynek powinien być przystosowany dla osób z niepełnosprawnością ruchową oraz dla osób z dziećmi. Istotne jest zapewnienie pomieszczeń, dzięki którym respektowanie prawa klientów Wydziału do prywatności stałoby się faktem.

Na koniec warto przeanalizować pokrótce zmiany wprowadzone w Urzędzie w odniesieniu do rekomendacji zawartych w raporcie z badania z 2009 roku. Niektóre z postulatów wystosowanych w poprzednim badaniu zostały spełnione. Wśród nich jest m.in. przyjęcie standardów obsługi klienta w WSC MUW, skrócenie czasu trwania wizyt w Wydziale, opracowanie materiałów informacyjnych oraz dostęp do innych źródeł informacji ogólnych na temat procedur, zwiększenie współpracy z organizacjami pozarządowymi i objęcie pracowników systemem szkoleń.

Niektóre rekomendacje pozostają jednak nadal aktualne. Wśród najważniejszych należy wymienić poszerzenie zakresu obsługi klientów WSC MUW w językach obcych (przede wszystkim angielskim i rosyjskim), zarówno pod względem udzielania informacji, jak i na innych etapach styczności klientów z Wydziałem. Ponadto dotychczas nie wprowadzono narzędzia do elektronicznego wypełniania wniosków, które zawierałoby instrukcję ze szczegółowymi poradami odnośnie do wypełniania poszczególnych punktów wniosku. Niedostatecznie często w kontaktach z klientami wykorzystuje się też mail. Mimo dostępności wielu źródeł informacji aktualny pozostaje również postulat dostosowania języka materiałów informacyjnych wydawanych przez Wydział do potrzeb jego klientów oraz wprowadzenia zmian w stronie internetowej.

4. Wnioski na potrzebę przyszłych badań

Badaniem ewaluacyjnym w przyszłości powinny zostać objęte także inne oddziały WSC MUW, w szczególności Oddział Zezwoleń na Pracę. Warto rozważyć realizację podobnych badań na mniejszą skalę po tym, jak zostanie wprowadzona istotna zmiana w funkcjonowaniu Wydziału (jak np. wprowadzenie jednolitej procedury związanej z legalizacją pobytu i pracy przewidzianej w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach), by ocenić jej rezultaty z perspektywy różnych grup mających kontakt z WSC MUW.

W przyszłych badaniach należy nadal wykorzystywać narzędzie zwane tajemniczym klientem – pozwala ono ocenić wiele obszarów funkcjonowania Urzędu. Rekomenduje się przy tym większe zaangażowanie w charakterze ba-

daczy samych cudzoziemców. Element ten mógłby zostać rozbudowany, np. towarzyszenie cudzoziemcom składającym wnioski w Urzędzie na wszystkich etapach postępowania.

Rekomenduje się też poszerzenie zasięgu badania ankietowego – w poprzednich dwóch badaniach respondentów rekrutowano w siedzibie WSC MUW przy ul. Długiej. Pozwoliło to dotrzeć przede wszystkim do cudzoziemców samodzielnie załatwiających swoje sprawy i posługujących się dobrze językiem polskim (o czym świadczy wysoki odsetek wywiadów kwestionariuszowych i ankiet wypełnionych w języku polskim). Badanie powinno uwzględnić osoby korzystające z pomocy w kontaktach z Wydziałem, np. ze strony organizacji pozarządowych prowadzących działania wspierające cudzoziemców. Warto rozważyć też objęcie badaniem (np. w postaci wywiadu kwestionariuszowego) pełnomocników komercyjnych. Ponieważ zajmują się oni zawodowo pośrednictwem w kontaktach z Urzędem, mają duże doświadczenie w tym zakresie, dzięki czemu mogą dostarczyć cennych informacji i rzucić nowe światło na funkcjonowanie WSC MUW.



Grażyna Szymańska-Matusiewicz

Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w oczach cudzoziemców

1. Wstęp

W ramach projektu ewaluacyjnego przeprowadzono badanie wśród cudzoziemców – klientów Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: WSC MUW, Wydział lub Urząd) służące uzyskaniu opinii na temat funkcjonowania tej instytucji. Podobnie jak w 2009 roku zrealizowano badanie ankietowe oraz uzupełniające je badanie jakościowe, w których pytano cudzoziemców m.in. o kwestie dostępu do informacji, prowadzenia postępowań oraz obsługi klienta. Poniższy raport jest podsumowaniem wyników badania przeprowadzonego w 2012 roku, nawiązującego zarazem do badania z 2009 roku¹.

2. Opis badania

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone we wrześniu 2012 roku w siedzibie WSC MUW przy ul. Długiej² przez ankierów przeszkolonych i zatrudnio-

¹ By umożliwić porównanie wybranych zagadnień, w kwestionariuszu w badaniu ankietowym realizowanym w 2012 r. wykorzystano w dużej mierze pytania z badania z 2009 r. Jednocześnie, porównując wyniki badań z 2009 i 2012 r., należy uwzględnić fakt, że obydwie badania nie były reprezentatywne, angażowały też inne grupy respondentów, w związku z czym porównanie wyników należy traktować raczej jako ewentualne wskazanie pewnych trendów niż konkretne zmiany w ujęciu ilościowym [przyj. red.].

² Miejsce realizacji badania ankietowego podyktowane było założeniem badawczym, zgodnie z którym badanie odnosiło się przede wszystkim do kwestii związanych z legalizacją pobytu. Postępowania administracyjne w tym zakresie są prowadzone w siedzibie przy ul. Długiej. Więcej

nych przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Ogółem wzięło w nim udział 290 respondentów, w tym 167 kobiet i 123 mężczyzn. Najliczniejszą grupą spośród badanych byli obywatele Ukrainy (39%). Następnie, w kolejności: przedstawiciele Białorusi (8% badanych), Rosji (7%) i USA (4%). Pozostali ankietowani pochodzili z 47 krajów ze wszystkich kontynentów. Warto zwrócić uwagę na niedoreprezentowanie w badaniu obywateli państw Dalekiego Wschodu, w tym licznie zamieszkującej w Polsce społeczności wietnamskiej. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że wielu Wietnamczyków i Chińczyków załatwia sprawy urzędowe za pośrednictwem pełnomocników. Stosunkowo słaba jest również znajomość języka polskiego oraz angielskiego wśród osób tych narodowości.³

Respondenci mogli wziąć udział w wywiadzie kwestionariuszowym przeprowadzonym przez ankietera bądź też wypełnić kwestionariusz samodzielnie. Najczęstszą (w około 2/3 przypadków) formą badania ankietowego był wywiad kwestionariuszowy. Zdecydowana większość badania została przeprowadzona w języku polskim, mimo że ankieterzy mieli odpowiednie kompetencje językowe, by prowadzić wywiady w językach obcych, a także dysponowali innojęzycznymi wersjami kwestionariusza (angielską, francuską i rosyjską). Wpływ na to miały prawdopodobnie co najmniej dwa czynniki. Przede wszystkim istotną grupę wśród respondentów stanowili obywatele Ukrainy (będący także najliczniejszą grupą klientów, wobec których WSC MUW prowadzi postępowania), często posługujący się językiem polskim w stopniu co najmniej komunikatywnym. Z drugiej strony można spodziewać się, że osoby niekomunikujące się w języku polskim starają się ograniczyć osobiste stawiennictwo w WSC MUW (by uniknąć trudności językowych), przede wszystkim za sprawą korzystania z usług pełnomocników, którzy nie zostali objęci badaniem. Spowodowało to, że ankieterzy mieli ograniczoną możliwość rozmowy z tymi osobami.

na temat struktury organizacyjnej WSC MUW zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

³ Na podstawie statystyk prowadzonych przez WSC MUW określono pożądany rozkład próby ze względu na obywatelstwo z uwzględnieniem poszczególnych rodzajów postępowań administracyjnych prowadzonych przez WSC MUW (nie uwzględniono postępowań związanych z obywatelstwem i legalizacją pracy zgodnie z przyjętym zakresem badawczym). Kontrola próby była jednak utrudniona ze względu na sposób rekrutacji respondentów (spośród klientów załatwiających danego dnia sprawę w siedzibie WSC). W próbie niedoprezentowane są osoby pochodzące z Wietnamu i Chin oraz prawdopodobnie osoby niemówiące w języku polskim, jako że zazwyczaj cudzoziemcy ci korzystają z usług pośrednictwa (pełnomocników). Wśród respondentów praktycznie nie było mieszkańców krajów Unii Europejskiej, przysługują im bowiem zasadniczo odmienne prawa pobytowe w Polsce niż obywatelom państw trzecich, a ich sprawy są rozpatrywane przed odrębną komórką WSC MUW. Więcej na temat statystyk postępowań administracyjnych prowadzonych przez WSC MUW zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

W najliczniej reprezentowanej w badaniu grupie Ukraińców szczególnie wyraźna była przewaga kobiet (83%). Z kolei wśród przybyszów z krajów afrykańskich oraz państw takich jak Irak, Iran i Pakistan dominowali mężczyźni. Większość respondentów to ludzie młodzi – 2/3 badanych nie ukończyło 35. roku życia (32% ogółu badanych znalazło się w przedziale wiekowym 17–26 lat, a 35% – w przedziale 27–34). 47% badanych deklaroowało, że przyjechało do Polski w celu podjęcia pracy, 22% zaś – z powodu studiów lub pracy naukowej. Dla prawie 1/4 badanych (23%) powodem przyjazdu było małżeństwo. Niemal 2/3 ankietowanych przebywało w Polsce już ponad 3 lata, jedynie 11% zaś – krócej niż 1 rok.

Większość spośród badanych (61%) deklaroowała, że ma wyższe wykształcenie, 38% zaś – średnie. Dwie osoby zadeklarowały wykształcenie zawodowe, kolejne dwie kontynuowały naukę.

Zdecydowana większość ankietowanych (76%) w czasie prowadzenia badania ubiegała się o zezwolenie na pobyt czasowy. 15% starało się o uzyskanie zezwolenia na osiedlenie, 5% zaś – o pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Zaledwie 4 respondentów (1%) zjawiło się w Urzędzie w celu rejestracji obywatela Unii Europejskiej. Dla 1/4 spośród badanych (24%) prowadzone w czasie badania postępowanie w WSC MUW było pierwszą sprawą, pozostałe ubiegały się już wcześniej o zezwolenia wydawane w tym Wydziale.

Badanie ankietowe zostało uzupełnione częścią jakościową, w ramach której przeprowadzono wywiady (w formie wywiadów indywidualnych, diady, triady i wywiadu grupowego) z cudzoziemcami mającymi kontakt z WSC MUW. W wywiadach pogłębiono wybrane kwestie poruszone w kwestionariuszu ankiety. Ogółem w części jakościowej wzięło udział 17 cudzoziemców. Pochodzili oni m.in. z Ukrainy, Białorusi, Indii, Turcji, Izraela i Nigerii. Przebywali w Polsce przede wszystkim ze względu na studia i pracę. Wywiady w tej części badania prowadzono w języku polskim i angielskim.

3. Źródła informacji⁴

Jednym z celów badania było poznanie odpowiedzi na pytanie, skąd cudzoziemcy czerpią informacje ogólne na temat procedur urzędowych. Najwięcej badanych (72%) zadeklarowało korzystanie z usług urzędników w pokoju informacyjnym w Wydziale (pokój numer 19). Nieco mniejszy odsetek cudzoziemców (65%) udawał się w tym celu do punktu informacyjnego w korytarzu

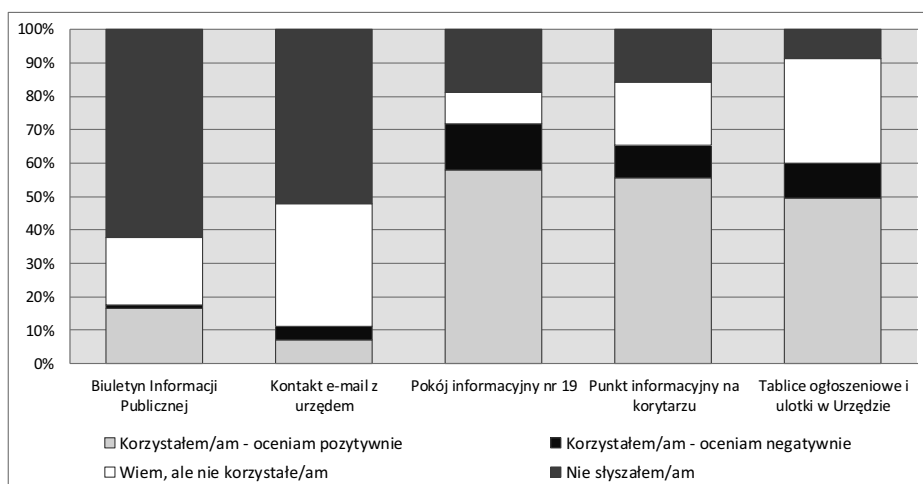
⁴ Kwestie dostępu do informacji w WSC MUW z uwzględnieniem poszczególnych źródeł informacji zostały omówione szczegółowo w: N. Kłorek, *Dostęp do informacji w WSC MUW w niniejszej publikacji [przyp. red.]*.

Urzędu (prowadzonego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej). 6 z 10 badanych jako źródło informacji wskazało tablice ogłoszeniowe i ulotki dostępne w Urzędzie. Jednocześnie cudzoziemcy zwracali uwagę na pewne niedociągnięcia w materiałach informacyjnych związane z tłumaczeniami oraz z ich przejrzystością: *Tam [w ulotkach informacyjnych] są wymieniane chyba wszystkie możliwe przypadki, jakie dokumenty trzeba i kiedy złożyć i przez to [...] [materiał informacyjny] się staje absolutnie nie do wykorzystania po prostu dla człowieka, bo bardzo trudno w nim się odnaleźć, co konkretnie dotyczy twojej sprawy, a co nie* (kobieta, Białoruś)⁵. Blisko 60% respondentów korzystało ze strony internetowej Urzędu, a ponad 40% – z infolinii.

Stosunkowo niewielu cudzoziemców czerpało informacje z Biuletynu Informacji Publicznej (17%), jeszcze mniejszy odsetek (11%) kontaktował się z urzędnikami za pośrednictwem e-maila. W przypadku dwóch ostatnich źródeł informacji ponad połowa badanych w ogóle nie wiedziała o ich istnieniu – 62% nie słyszało o BIP, 52% zaś nie było świadome możliwości uzyskania informacji drogą e-mailową.

Warto podkreślić przy tym, że w przeciwieństwie do pozostałych sposobów pozyskiwania informacji, które przez zdecydowaną większość rozmówców były oceniane pozytywnie, doświadczenie kontaktu z Urzędem za pośrednictwem e-maila było postrzegane negatywnie przez co trzecią osobę korzystającą z tej formy komunikacji z WSC MUW.

Wykres 1. Czy korzystał/korzystała Pan/Pani z następujących źródeł informacji?



⁵ Cytaty wykorzystane w raporcie pochodzą z wywiadów przeprowadzonych z cudzoziemcami, jak i z otwartych pytań, zawartych w kwestionariuszu ankiety.

Ze względu na to, że w badaniu ewaluacyjnym realizowanym w 2012 roku szczególny nacisk położono na kwestie dostępu do informacji, cudzoziemcy mieli możliwość szczegółowej oceny strony internetowej oraz informacji telefonicznej (infolinia).

3.1. Strona internetowa

58% respondentów deklarowało korzystanie ze strony internetowej Urzędu, jedynie 15% zaś nie wiedziało o jej istnieniu. W stosunku do 2009 roku, kiedy ze strony korzystało 51% ankietowanych, a co piąty badany nie był zaś świadomy jej istnienia, znaczenie tego źródła informacji nieznacznie więc wzrosło.

Strona internetowa została oceniona przez większość respondentów z niej korzystających zasadniczo pozytywnie. Badani zgłaszali jednakże pewne zastrzeżenia, w szczególności odnośnie do kompletności informacji znajdujących się na niej (26% respondentów korzystających ze strony ocenia kompletność strony negatywnie) oraz łatwości poruszania się po niej (25% ocen negatywnych).

Według cudzoziemców poruszanie się po stronie jest nieintuicyjne, trudności przysparza odnalezienie poszukiwanych informacji. Kłopoty z korzystaniem ze strony mają przede wszystkim osoby odwiedzające ją po raz pierwszy. Jak zauważyła jedna z badanych: *Wchodziłam na tę stronę, żeby ściągnąć wniosek albo uzyskać informację o godzinach pracy albo znaleźć kod pocztowy Urzędu. Uważam, że strona jest po prostu fatalna, jest nieczytelna, bardzo trudno jest znaleźć jakąkolwiek informację* (kobieta, Białoruś). Trudności z korzystaniem ze strony mogą spowodować uznanie jej za nieprzydatne źródło informacji: *Wiem o tej stronie, ale tam nic się nie da znaleźć i dlatego z niej nie korzystam* (kobieta, Ukraina/⁶). Oprócz postulatów poprawienia przejrzystości strony jeden z rozmówców zasugerował też rozbudowanie działu FAQ – zamieszczenie na stronie najczęściej zadawanych pytań wraz z jasnymi i przystępnymi odpowiedziami⁷.

Mimo że strona Wydziału Spraw Cudzoziemców ma wersje obcojęzyczne (rosyjską, angielską, wietnamską i arabską), największą popularnością wśród respondentów zdaje się cieszyć wersja polska. Wynika to prawdopodobnie m.in. ze zgłaszanych przez cudzoziemców wątpliwości, czy obcojęzyczne wersje strony zawierają wszystkie, aktualne i zgodne ze zmieniającymi się przepisami informacje (np. w zakresie listy dokumentów potrzebnych do złożenia wniosku). Cudzoziemcy zwracali też uwagę na mniej przejrzystą konstrukcję stron

⁶ W celu odróżnienia uczestników badania tej samej płci i posiadających to samo obywatelstwo, zastosowano odpowiednie oznaczenia cyframi.

⁷ Obecnie podobna zakładka znajduje się na stronie, jej zawartość jest jednak bardzo uboga [przyj. red.].

prowadzonych w innych językach w stosunku do wersji polskojęzycznej. Z kolei część badanych pochodzących z Ukrainy i Białorusi nie miała nawet świadomości istnienia innych wersji językowych strony niż polska, może to jednak wynikać z braku potrzeby korzystania z tych wersji ze względu na dobrą znajomość języka polskiego.

Cudzoziemcy wypowiadający się w ramach badania jakościowego często deklarowali, że strona internetowa stanowi dla nich podstawowe bądź też wstępne źródło informacji o charakterze ogólnym: *Takie podstawowe wszystkie rzeczy [...]. Też, jakie można złożyć dokumenty, o co się można ubiegać u wojewody, jakie dokumenty są potrzebne, co tak naprawdę jest wymagane do tego (kobieta, Ukraina/2)*. Nie jest ona natomiast przydatna, kiedy potrzeba wiedzy bardziej szczegółowej bądź w bardziej skomplikowanych sytuacjach.

Istotnym problemem pozostawało to, że zawartość strony Urzędu w opinii cudzoziemców może być traktowana wyłącznie informacyjnie, nie jest zaś wiążąca pod względem prawnym. By uzyskać pełne i wiarygodne informacje, warto zapoznać się z przepisami m.in. ustawy o cudzoziemcach lub Kodeksu postępowania administracyjnego. Dlatego zdaniem niektórych badanych informacje znalezione na stronie wymagają dalszej weryfikacji, najlepiej przez bezpośredni kontakt z urzędnikami: *Ja wolę nie sprawdzać nic na stronie, tylko od razu iść osobiście do Urzędu. Na wszelki wypadek. Nie wiem, wolę tak zrobić. Czasem nawet jak coś przeczytam na stronie i mam jakieś pytanie do tego, to i tak muszę iść do Urzędu (kobieta, Tajwan)*.

3.2. Informacja telefoniczna (infolinia)

Niespełna połowa badanych (42%) deklarowała korzystanie z informacji telefonicznej Urzędu (infolinii), 28% nie słyszało zaś o takiej możliwości. 85% osób, które skorzystały z infolinii, uznały pracowników udzielających informacji za uprzejmych. Należy podkreślić, że około 1/3 (32%) osób korzystających z infolinii zadeklarowała, że nie uzyskała tą drogą wyczerpującej informacji. Ponadto cudzoziemcy objęci badaniem jakościowym zwracali uwagę na pośpiech, w jakim na infolinii udziela się informacji, co może spowodować, że będą one niepełne. 19% respondentów skarżyło się, że nie udzielono im informacji w sposób klarowny.

Zdecydowana większość badanych korzystających z infolinii (79%) deklarowała w badaniu ankietowym, że informacji udzielono w języku dla nich zrozumiałym, a także w sposób jasny i przejrzysty (81%). Należy mieć jednak na uwadze fakt, że większość respondentów posługiwała się językiem polskim w stopniu co najmniej komunikatywnym i prawdopodobnie w tym języku prowadziła rozmowę z pracownikami infolinii. Cudzoziemcy nieposługujący się

językiem polskim, mający możliwość wyrażenia bardziej wyczerpującej opinii w badaniu jakościowym, zwracali uwagę na nieznamość języków obcych wśród pracowników infolinii, co podważa ich zdaniem celowość jej funkcjonowania: *Ja nie korzystam z infolinii, ponieważ nikt nie mówi tam po angielsku, więc po co mam dzwonić? Nigdy z niej nie korzystam* (kobieta, Tajwan). Jak zauważyła inna badana: *pracownicy infolinii starają się pomóc cudzoziemcom, którzy nie mówią po polsku, ale często [...] znajomość języków nie pozwala na to i wtedy, szczerze mówiąc, skuteczność takiej infolinii jest minimalna. Wtedy taka osoba, która się ubiega o jakąś tam informację, potrzebuje tłumacza, nie zawsze wie, że to może być dowolny człowiek czy przyjaciel, [...] który pójdzie z nim do Urzędu i się dowie* (kobieta, Białoruś).

Poważnym ograniczeniem tej formy uzyskiwania wiedzy na temat urzędowych wymogów jest według badanych fakt, że informacja uzyskiwana za pośrednictwem infolinii nie ma charakteru wiążącego – udzielający jej pracownik w żaden sposób nie odpowiada za ewentualne wprowadzenie cudzoziemca w błąd. Respondenci podawali konkretne sytuacje uzyskania błędnych informacji, które były następnie negowane przez innego pracownika Urzędu. Zwracali też uwagę, że niedoinformowanie urzędników oraz brak wystarczającej wiedzy mogą mieć negatywny wpływ na dalsze kroki podejmowane przez cudzoziemców. Opisane trudności powodują, że wielu cudzoziemców uznaje informację uzyskaną przez infolinię za konieczną do weryfikacji przez osobiste stawiennictwo w Urzędzie bądź sięgnięcie do aktów prawnych.

Cudzoziemcy zwracali też uwagę na występowanie technicznych problemów z funkcjonowaniem infolinii, takich jak trudności z dodzwonieniem się czy też długi czas oczekiwania na połączenie.

4. Formalności urzędowe

4.1. Czas oczekiwania w Urzędzie

Długi czas oczekiwania w kolejce podczas załatwiania spraw urzędowych był problemem zgłaszanym przez największą liczbę cudzoziemców w ramach badania przeprowadzanego w 2009 roku. Na konieczność spędzania w Urzędzie dużej ilości czasu skarżyło się wówczas 61% badanych. W 2012 roku odsetek ten był mniejszy – długi czas oczekiwania w kolejce jako istotny problem wskazało 47% cudzoziemców.

Należy odnotować, że w porównaniu z 2009 rokiem badani deklarowali, że spędzają w kolejkach znacznie mniej czasu. W przypadku 37% respondentów załatwienie sprawy trwało przeciętnie nie dłużej niż godzinę. Jedynie 10% cudzoziemców deklarowało, że średni czas wizyty w siedzibie Wydziału przy ul.

Długość wynosił więcej niż 3 godziny. Nastąpiła więc wyraźna poprawa w stosunku do poprzedniego badania, kiedy to aż 40% badanych czekało w kolejce ponad 3 godziny, a jedynie co 10. respondent spędzał w Urzędzie co najwyżej godzinę. Na podstawie analizy wszystkich wyników przeprowadzanego badania można zauważyć, że skrócenie kolejek stanowi prawdopodobnie najważniejszą zmianę w funkcjonowaniu Urzędu w odbiorze cudzoziemców w okresie ostatnich 3 lat, znacząco przyczyniającą się do wzrostu zadowolenia z funkcjonowania tej instytucji wśród interesantów. Jednocześnie należy zauważyć, że blisko połowa badanych nadal uznawała długi czas oczekiwania w kolejkach za trudność w załatwianiu spraw w Wydziale (zob. punkt 7).

Tabela 1. Jaki jest Pana/Pani średni czas oczekiwania w Urzędzie?

	2012 rok	2009 rok
0 – 30 min.	17%	3%
30 min – 1 godz.	20%	8%
1 – 2 godz.	24%	22%
2 – 3 godz.	18%	27%
Więcej niż 3 godz.	10%	40%
Trudno powiedzieć	11%	bd

4.2. Korzystanie z pomocy przy załatwianiu formalności urzędowych

W toku badania cudzoziemców pytano o to, czy niezbędne formalności urzędowe załatwiają samodzielnie i osobiście, czy też korzystają z pomocy w tym zakresie. Większość respondentów (68%) załatwiała sprawy urzędowe samodzielnie, co piąty zaś korzystał z pomocy zaufanej osoby. 11% badanych deklarowało korzystanie z instytucji oficjalnego pełnomocnika, co oznacza niewielki wzrost w stosunku do 2009 roku (gdy 9% respondentów korzystało z pełnomocnika). Analizując odpowiedzi na to pytanie, należy jednak zwrócić uwagę, że w badaniu znacznie niedoreprezentowane były osoby załatwiające sprawy za czyjś pośrednictwem (bowiem nie pojawiają się one osobiście w Urzędzie, gdzie prowadzono badanie).

Samodzielne załatwianie spraw urzędowych było najpowszechniejsze wśród osób pochodzących z Ukrainy i Białorusi (co wynika najpewniej z częstej wśród tych osób znajomości języka polskiego na poziomie co najmniej komunikatywnym), jak również wśród studentów – nawet tych nieznających języka polskiego (co można tłumaczyć zaradnością tych osób lub też deklarowanym przez nie brakiem wystarczających środków na korzystanie z usług pośrednika). Warto też wziąć pod uwagę, że samodzielne załatwianie spraw może wynikać trud-

ności w znalezieniu pomocy: *Proszenie kogoś cały czas, żeby chodził z tobą do urzędu to jest naprawdę wielką prośbą, to nie jest taka mała przysługa. Przede wszystkim to nie jest tak, że prosisz kogoś o pomoc na godzinę, pobyt w urzędzie to czasem cztery, pięć, sześć godzin, to praktycznie cały dzień. Naprawdę nie jest łatwo znaleźć kogoś, kto nie musi być w pracy i nie musi studiować i od tak może pójść z tobą na cały dzień do urzędu* (mężczyzna, Izrael).

Tabela 2. W jaki sposób załatwia Pan/Pani sprawy w Urzędzie?

Osobiście i samodzielnie	68%
Osobiście i z pomocą zaufanej osoby	19%
Za pośrednictwem oficjalnego pełnomocnika	11%
Inne	2%

Podobnie przedstawiają się sprawy w przypadku wypełniania wniosków urzędowych. Większość badanych (61%) deklaruje wypełnianie ich samodzielnie. Co czwarta osoba korzystała z pomocy znajomych – Polaków lub, rzadziej, cudzoziemców. Bardzo niewiele osób uzyskiwało pomoc w tym zakresie ze strony pracowników Urzędu (2%) lub przedstawicieli organizacji pozarządowych (1%).

Tabela 3. W jaki sposób wypełnia Pan/Pani wnioski?

Samodzielnie	61%
Z pomocą znajomego Polaka	20%
Z pomocą pełnomocnika prywatnego	11%
Z pomocą znajomego cudzoziemca	4%
Z pomocą pracownika Urzędu	2%
Z pomocą przedstawiciela organizacji pozarządowej	1%
Inne	1%

Jedna z rozmówczyń zwróciła uwagę, że kilka lat temu można było liczyć na pomoc na etapie składania wniosku w większym zakresie. Obecnie, jeśli wniosek nie jest uzupełniony w całości, urzędnicy odsyłają cudzoziemców, prosząc ich o samodzielne poprawienie formularzy, zamiast pomagać im w ich uzupełnianiu podczas składania (może mieć to związek ze specjalizacją pracowników, w wyniku której inny pracownik jest odpowiedzialny za udzielanie informacji, inny za przyjmowanie wniosku, a inny jeszcze za prowadzenie postępowania⁸).

⁸ Więcej na temat organizacji pracy w WSC MUW zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji [przyj. red.].

Nie są to jednak powszechne odczucia – niektórzy badani oceniali podejście urzędników w kwestii wypełniania wniosku jako życzliwe i pomocne: *Ta pani która przyjmowała jakby mi trochę pomogła – niektóre komórki nieprawidłowo wypełniłam. To było bardzo dobrze, że nie było jakiegoś tam, że proszę wyjść i wypełnić ten wniosek, a ona powiedziała, gdzie postawić parafkę, gdzie poprawić* (kobieta, Ukraina/1).

4.3. Dokumenty potrzebne przy składaniu wniosku

Ankietowani zostali zapytani, skąd dowiedzieli się, jakie dokumenty są niezbędne przy składaniu wniosku. Największy odsetek badanych (40%) zadeklarował, że taką informację uzyskał od pracownika Wydziału. 1/3 badanych korzystała w tym celu ze strony internetowej Urzędu. Świadczy to o pewnym wzroście znaczenia tego środka przekazu w porównaniu z okresem objętym poprzednim badaniem – w 2009 roku strona internetowa stanowiła źródło informacji dla 20% respondentów. Co piąty badany w 2012 roku korzystał z ulotki bądź z informacji na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, identyczny odsetek zasięgał informacji u członków rodziny lub znajomych. Dla co dziesiątego badanego źródłem informacji był pełnomocnik, a także – infolinia Urzędu (nowość w porównaniu z 2009 rokiem). Podobnie jak w 2009 roku bardzo niewielki odsetek badanych (3%) korzystał z pomocy organizacji pozarządowych. Wśród innych źródeł respondenci wskazywali m.in. pracodawcę bądź uczelnię.

Tabela 4. Skąd dowiedział/dowiedziała się Pan/Pani, jakie dokumenty są wymagane przy składaniu wniosku?⁹

Od pracownika Urzędu	40%
Ze strony internetowej Urzędu	31%
Z ulotki/tablicy ogłoszeń w Urzędzie	21%
Od znajomych/członków rodziny	21%
Od prywatnego pełnomocnika	11%
Z infolinii Urzędu	10%
Od organizacji pozarządowych	3%
Inne	9%

Niski odsetek osób deklarujących korzystanie z pomocy organizacji pozarządowych w wypełnianiu wniosku czy kompletowaniu dokumentów nie musi świadczyć o niskiej świadomości możliwości skorzystania z tego rodzaju wspar-

⁹ Respondenci mogą wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

cia¹⁰. Należy jednak wrócić uwagę, że niektórzy cudzoziemcy objęci badaniem deklarowali brak ogólnej świadomości możliwości skorzystania z pomocy organizacji świadczących nieopłatną pomoc w zakresie kontaktów z Urzędem. Warto zatem zastanowić się nad rozpowszechnianiem wśród klientów WSC MUW informacji o ofercie trzeciego sektora, szczególnie w kontekście pozytywnych wypowiedzi cudzoziemców korzystających z tej formy wsparcia, którzy podkreślali, że organizacje pozarządowe były im bardzo pomocne w załatwianiu spraw w Wydziale (m.in. przy wypełnianiu formularza wniosku czy pisaniu odwołania od decyzji Urzędu).

4.4. Formularz wniosku

W badaniu ilościowym cudzoziemcy ocenili formularz wniosku dość pozytywnie. Większość badanych uważała, że pytania w nim zawarte są zrozumiałe (84%), formularz ma czytelny układ (83%) oraz zawiera jasną instrukcję wypełniania (80%). Odpowiedzi te były podobne niezależnie od doświadczenia w załatwianiu spraw w Urzędzie. Jednocześnie w badaniu jakościowym znaczna część cudzoziemców skarżyła się na trudności związane z wypełnianiem formularza. Zwracali uwagę na nadmierne rozbudowanie wniosku, niezrozumiałość niektórych pytań oraz brak szczegółowych wymogów w zakresie podawania informacji. Jedna z osób miała następujący kłopot: *Tam, gdzie jest pytanie, musisz wymienić wszystkie pobyty, ale o co chodzi, czy to masz tylko pobyt wbity? Tylko tam, gdzie jest napisane, od kiedy dostałaś wizę? Nie, to wszystkie pobyty przekraczania granicy, więc latanie z tym paszportem z jednej strony w drugą i te pieczątki, które nie zawsze są zrozumiałe, no to są naprawdę trudne...* (kobieta, Ukraina/2).

Badani wypełniający wniosek samodzielnie zwracali uwagę na to, że jest on skomplikowany jedynie na pierwszy rzut oka: *Wniosek jest strasznie rozbudowany i dla osoby, która robi to po raz pierwszy, to stanowi problem tzn. teraz już mając doświadczenie z tym, powiem, że nie ma tam skomplikowanych pytań. Wszystkie pytania wydają się dość logiczne* (kobieta, Białoruś). Tego rodzaju opinie były jednak wyrażane przede wszystkim przez osoby młode i dobrze wykształcone. Dla osób o niższym poziomie wykształcenia i nieznających języka

¹⁰ Wy tłumaczeniem tej sytuacji może być bowiem fakt, że cudzoziemcy mogą nie rozumieć pojęcia „organizacja pozarządowa”. Często nie operują oni nazwami organizacji, z pomocy których korzystają, a jedynie nazwami ulic, przy których mieszają się ich biura. Dla wielu cudzoziemców organizacje mogą być zatem utożsamiane ze swojego rodzaju urzędami, w których można zasięgnąć informacji czy pomocy (szczególnie że wiele z nich wyglądem przypomina urzędy). Warto także podkreślić, że ankietowani cudzoziemcy przede wszystkim wywodzą się z krajów, w których sektor społeczny nie jest rozwinięty i znany społeczeństwu [przyp. red.].

polskiego samodzielne wypełnienie wniosku może okazać się niezwykle trudne lub niemożliwe. Pomocne z pewnością byłoby rozwiązanie zaproponowane przez jednego ze studentów, polegające na umieszczeniu na stronie szczegółowej **instrukcji wypełniania wniosków** krok po kroku. Instrukcja ta, przygotowana przynajmniej w językach angielskim i rosyjskim, mogłaby zostać umieszczona na stronie internetowej.

Osoby poszukujące pomocy doceniały możliwość skorzystania ze **wsparcia organizacji pozarządowych**, które nieodpłatnie przekazują cenne (choć niekiedy podstawowe) wskazówki dotyczące wypełniania wniosku: *Oni wytłumaczą ci konkretnie, [osoba z organizacji] przewróci każdą stronę i powie np. tutaj nie wolno tego i tego. Nikt nie wie o tym, że wypełnić wniosek od ręki można jeden raz, te wszystkie inne skserować i najważniejsze, żeby ten na 7. stronie i 11. stronie był oryginalny podpis. Tego nikt nie wie, wszyscy siedzą i wypełniają ten, nawet jak jedną literę nie uzupełni, koniec, to już jest nieaktualne, takie drobne sprawy, ale faktycznie ułatwiają załatwienie* (kobieta, Ukraina/2). Warto podkreślić, że część badanych samodzielnie wypełniających wnioski, takich jak studenci zagraniczni, nie wiedziała w ogóle o możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy ze strony organizacji pozarządowych.

Niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na dużą ilość informacji wymaganych we wniosku, których celowość nie zawsze jest dla nich jasna: *Nie wiem w sumie, po co im te informacje, jeżeli nie ma żadnych statystyk. Bardzo ciekawe by było zobaczyć te statystyki – oni nawet zbierają wykształcenie, i jakie to ma odniesienie do karty pobytu?* (kobieta, Ukraina/1).

Ważnym problemem według cudzoziemców, była również niewystarczająca dostępność **obcojęzycznych wersji wniosku**. Obowiązujący formularz wniosku o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony został sporządzony w językach polskim, angielskim i francuskim, wypełniać zaś należy go wyłącznie w języku polskim¹¹. Z uwagi na fakt, że znaczną część cudzoziemców legalizujących pobyt w Polsce stanowią przedstawiciele byłych republik ZSRR, niezwykle pomocna wydawałaby się rosyjskojęzyczna wersja formularza. Jak ujęła to jedna z badanych: *Nie ma tłumaczenia na język rosyjski albo np. na ukraiński, a jednak statystyczne to jest duża część [klientów]. Ja już nie wspominam o języku wietnamskim czy chińskim, może to już by było zbyt skomplikowane, ale mi się wydaje, że język rosyjski dodać do tłumaczeń pytań naprawdę warto by było* (kobieta, Białoruś).

¹¹ Wynika to z art. 27 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483), stanowiącego, że *W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski* [przyp. red.].

Inni cudzoziemcy wypowiadali się negatywnie o załącznikach do wniosku, zauważając, że powinno się ograniczyć ich liczbę oraz że często **wymaga się innych dokumentów niż wskazane w ogólnej informacji**. Jak zauważali uczestnicy badania ankietowego: *Dokumenty, które powinny być podane [złożone], zawsze są innymi. W ulotce jest napisane spis dokumentów, a w rzeczywistości ich jest więcej, a użytkownicy tego nie wiedzą* (mężczyzna, Ukraina). Jedna z osób zauważyła ponadto, że zdarzają się rozbieżności w wymaganej dokumentacji w podobnych (w ocenie cudzoziemców) postępowaniach, i wyraziła życzenie, *żeby jednakowe sprawy chociażby toczyły się jakby w jednakowy sposób, a nie, że jeden urzędnik wymaga od tej osoby jednych dokumentów, a drugi urzędnik w tej samej sytuacji od osoby, która składa dokumenty, wymaga w ogóle inne albo jakieś dziwne dokumenty* (kobieta, Ukraina/1).

Rozmówcy zwracali uwagę, że cudzoziemcom jest niezmiernie trudno zdobyć niektóre dokumenty wymagane przez Urząd, dotyczy to m.in. tytułu prawnego do lokalu (np. umowy najmu) i zameldowania, jako że właściciele mieszkań często nie wyrażają zgody na wynajem mieszkań na takiej zasadzie: *Szukałam mieszkania do wynajęcia i mówię agentowi, że szukam mieszkania do wynajęcia pod warunkiem żebym była zameldowana, że można mnie zameldować, to po prostu jedna pani to zrobiła taką awanturę, że nas pogoniła z mieszkania, bo ja pretenduję na jej mieszkanie* (kobieta, Ukraina/3). By spełnić wymogi administracyjne, cudzoziemcy decydują się niekiedy na kupno zameldowania¹². W przypadku studentów rozmówcy zwracali dodatkowo uwagę na trudność w wykazaniu dysponowania środkami finansowymi w wysokości pozwalającej na pokrycie rocznych kosztów utrzymania, studiów i powrotu do kraju pochodzenia. Niektórzy badani wspominali też o krótkich terminach na doniesienie dokumentów.

Według badanych zaufanie do cudzoziemców powinno być większe, a praca Wydziału powinna w większym stopniu opierać się na oświadczeniach osób, wobec których toczy się postępowanie niż na zaświadczeniach wystawianych przez różne instytucje. Postulowano także **przeniesienie części bądź całości procedury do trybu on-line** (możliwość złożenia wniosku elektronicznie). Ponadto jeden z respondentów zasugerował wprowadzenie uproszczonej procedury oraz w związku z tym wniosku o „kontynuację” pobytu dla osób, wobec

¹² W rzeczywistości zameldowanie nie jest obowiązkowe podczas prowadzenia spraw w WSC MUW, a w przypadku jego braku można złożyć stosowne oświadczenie. Cudzoziemcy nie są często jednak świadomi tej możliwości, jako że zameldowanie przedstawiane jest jako konieczne (m.in. znajduje się na liście wymaganych dokumentów podczas składania wniosku umieszczonej w materiałach informacyjnych). Więcej na temat dokumentów wymaganych przez WSC MUW zob. N. Kłorek, *Funkcjonowanie...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

których WSC MUW prowadził ich postępowanie pod warunkiem, że dokumenty, złożone przy okazji poprzedniego postępowania, pozostają aktualne.

4.5. Korzystanie z instytucji pełnomocnika

Z możliwości załatwiania spraw urzędowych w WSC MUW za pośrednictwem pełnomocnika zdawało sobie sprawę 82% badanych (w 2009 roku – 73%). 31% badanych cudzoziemców zdarzyło się korzystać z usług pełnomocnika, z czego ponad połowa (56%) za tego rodzaju usługę płaciła¹³. Najczęściej wymienianym powodem wynajęcia pełnomocnika był brak czasu na osobiste załatwianie spraw urzędowych (wskazany przez 44% ogółu korzystających z tej usługi). Drugą w kolejności przyczyną korzystania z tego rodzaju pomocy był skomplikowany charakter procedury (20%). Jak zauważyła jedna z badanych: *To jest po prostu też coś takiego, że nie, niech lepiej się tym zajmie osoba kompetentna, a ja po prostu z tymi urzędowymi sprawami... to dla mnie to jest za trudne, to jest niezrozumiałe dla mnie* (kobieta, Ukraina/2). Wśród respondentów z usług pełnomocnika stosunkowo częściej korzystały osoby przyjeżdżające do Polski w celu podjęcia pracy zarobkowej, rzadziej zaś – przybywające tu w celu nauki lub zawarcia związku małżeńskiego. Z usług pełnomocnika, ogólnie rzecz biorąc, stosunkowo rzadziej korzystały osoby młode (poniżej 26. roku życia), co można tłumaczyć pewną zaradnością, ale także deklarowaną przez studentów niechęcią do wydatkowania pieniędzy oraz może większą dostępnością czasu wolnego (koniecznego do częstszych wizyt w Urzędzie) w porównaniu z osobami pracującymi.

4.6. Składanie odwołań i skarg

Połowa uczestników badania zadeklarowała, że wie, w jaki sposób należy składać odwołanie od decyzji podejmowanych przez Urząd, 1/4 z nich zaś zdarzyło się takie odwołanie składać. W stosunku do 2009 roku, kiedy to odwołania składało 15% badanych, wiedzę odnośnie do stosownych procedur deklarowało zaś 35%, nastąpił znaczący wzrost świadomości w tej kwestii. Jedynie nieznaczny odsetek badanych deklarował, że nie złożył odwołania z powodu braku wiedzy o takiej możliwości (2%) lub też niewiedzy, jak tego dokonać (1%), najczęstszym jednak powodem niewszczywania procedury odwoławczej był brak takiej potrzeby.

¹³ Można spodziewać się, że wśród klientów WSC MUW odsetek cudzoziemców korzystających z pełnomocnika jest wyższy, osoby te jednak, ponieważ rzadziej bywają w Urzędzie osobiście, nie zostały objęte badaniem.

Tabela 5. Odwołania od decyzji Wydziału Spraw Cudzoziemców MUW

	Tak	Nie
Czy wie Pan/Pani, jak złożyć odwołanie od decyzji w Urzędzie?	51%	49%
Czy składał/składała Pan/Pani kiedykolwiek odwołanie od decyzji?	25%	75%

W badaniu jakościowym cudzoziemcy przedstawiali swoje doświadczenia w procedurze odwoławczej. Często dopiero przy okazji pisania odwołania decydowali się na skorzystanie z pomocy osób lub instytucji z zewnątrz. W relacjach osób z Ukrainy pojawiał się wątek pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe świadczące pomoc cudzoziemcom, natomiast cudzoziemcy z krajów pozaeuropejskich korzystali przede wszystkim z pomocy znajomych Polaków.

Żaden spośród uczestników badania jakościowego nie składał nigdy skargi na funkcjonowanie Urzędu. Wiele osób biorących udział w badaniu w ogóle nie wiedziało o takiej możliwości. Inni cudzoziemcy wyrażali poważne wątpliwości co do skuteczności tego rodzaju działania. Składanie skargi wiąże się bowiem z dodatkowym przedłużeniem procedury. Jak zauważyła jedna z badanych, powołując się na znany sobie przypadek: *Skarga była na to, że postępowanie się przedłużyło, chociaż nie musiało być takim długim, [złożenie skargi] przedłużyło jeszcze o dość długi okres to postępowanie, co było absolutnie, no przeciwne idei tej skargi* (kobieta, Białoruś).

Inni badani wyrażali obawę, że złożenie skargi może obrócić się na ich niekorzyść, skłaniając urzędników do wydawania negatywnych decyzji w ich przypadku: *K1: Z tej możliwości korzystać nie trzeba. K2: Nie trzeba, bo to wiadoma sprawa. K1: Można złożyć, ale może nie warto* (kobiety, Ukraina/2 i 3).

5. Ocena pracy urzędników WSC MUW

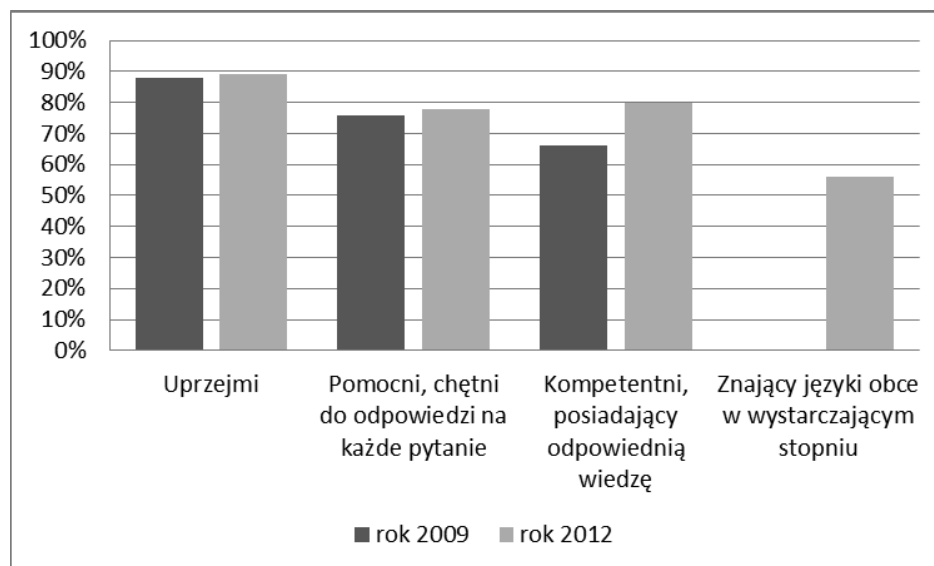
Ważnym aspektem załatwiania spraw w Wydziale Spraw Cudzoziemców był dla cudzoziemców kontakt z pracownikami tej instytucji. W ramach przeprowadzanego badania ankietowego respondenci mieli możliwość wypowiedzenia się na temat różnych kwestii związanych z pracą urzędników.

5.1. Ogólna ocena pracy

Większość osób oceniała pracowników Urzędu w sposób pozytywny. 81% badanych pozytywnie wypowiedziało się na temat kultury osobistej urzędników. Cudzoziemcy deklarowali, że pracownicy Urzędu są uprzejmi (89% ocen pozytywnych wśród osób, które udzieliły odpowiedzi na pytanie) oraz pomocni i chętni do odpowiedzi na każde pytanie (81%). Powyższe wyniki są podobne

do uzyskanych w badaniu przeprowadzonym przed trzema laty. W porównaniu z rokiem 2009 wzrósł natomiast odsetek osób oceniających pozytywnie kompetencję urzędników – z 66% do 80%. Najgorzej oceniany obszarem przygotowania urzędników do pracy była znajomość języka – 43% respondentów uznało, że pracownicy Wydziału nie znają języków obcych w wystarczającym stopniu.

Wykres 2. Odsetek pozytywnych ocen pracowników Urzędu¹⁴



W badaniu jakościowym pojawiły się zdecydowanie mniej pozytywne oceny na temat nastawienia urzędników niż w badaniu ankietowym. Praktycznie wszyscy rozmówcy zgłaszali zastrzeżenia do pracy lub nastawienia pracowników Wydziału. Rozbieżność między wynikiem badania ilościowego i jakościowego wymaga wyjaśnienia. Należy zaznaczyć, że uczestnicy badań jakościowych, którzy mają możliwość formułowania swobodnych wypowiedzi, wykazują w naturalny sposób tendencję do skupiania się na przypadkach w pewien sposób wyjątkowych i zapadających w pamięć. Przywołanie sytuacji, gdy kontakt z urzędnikiem przebiega poprawnie i rutynowo, jest więc mniej prawdopodobne niż w przypadku sytuacji naruszenia przez urzędnika standardów zachowania. Niemniej jednak powszechność skarg na zachowanie urzędników w relacjach badanych wymaga zastanowienia.

¹⁴ W badaniu przeprowadzonym w 2009 r. nie zadano pytania dotyczącego języków.

5.2. Uprzejmość

Uczestnicy badania przywoływali sytuacje nieuprzejmego czy wręcz złośliwego zachowania pracowników Urzędu względem klientów. Przykładowo, osoba z Ukrainy przytoczyła historię, kiedy to urzędniczka jej zdaniem celowo nie zwróciła uwagi na fakt ewidentnej pomyłki przy wypełnianiu formularza zaproszenia dla dziecka (dwa razy wpisano tę samą datę w rubryce „od – do”, natomiast należało wpisać różne daty). Klientka Wydziału w tej sytuacji musiała załatwiać całą sprawę ponownie: *Odbieramy ten dokument, ona tak z takim uśmiechem: „Po co było tyle hałasu jak Pani zaprasza to dziecko na jeden dzień”. Myśmy byli oszołomieni – no ale przecież no jak, sprawdzałam i się pytałam czy wszystko w porządku, [i mówiono, że] tak, tak. „Jak na jeden dzień?” – „No przecież Pani tak zaprosiła”. Myśmy później chodzili i robili jeszcze raz drugie [zaproszenie] (kobieta, Ukraina/3).*

Niektórzy badani mówili wprost o uprzedzeniach żywionych przez urzędników względem pewnych grup cudzoziemców, w szczególności osób mniej wykształconych i biedniejszych: *Jak przyjdzie starsza pani, która ciężko mówi po polsku, tak sprzątaczką czy opiekunką, to pracownicy jakoś tak niezbyt miło się do niej odnoszą, jak przyjdzie jakaś pani na obcasach ładnie ubrana z ładnym telefonem, nie wiem, czy jakiś pan w garniturze, to od razu inaczej się do tej osoby zwracają (kobieta, Ukraina/1).* Uprzedzenia urzędników i stereotypowe przekonania, wedle relacji badanych, mogą mieć także wpływ na podejmowane przez nich decyzje administracyjne. Jedna z osób zauważyła, że pracownicy Wydziału, np. prowadzący przesłuchania, nie zawsze mają też świadomość istnienia różnic kulturowych między klientami Urzędu oraz innych, wynikających np. z braku wykształcenia.

Oceniając negatywnie nastawienie urzędników, cudzoziemcy postulowali, by urzędnicy starali się być bardziej wyrozumiali, ponieważ klienci WSC MUW nie zawsze rozumieją nowy porządek prawny, w którym muszą funkcjonować. Dlatego też osoby pracujące w Urzędzie powinny wykazywać się większą wyrozumiałością i „ludzkim podejściem”: *Urzędnicy powinni być bardziej liberalni, powinni rozumieć sytuację cudzoziemców. Bardziej ludzkie podejście, więcej zaufania, wyrozumiałości (mężczyzna, Białoruś).*

Warto zaznaczyć, że urzędnicy byli zdecydowanie gorzej oceniani przez zagranicznych studentów z krajów pozaeuropejskich niż przez badanych z krajów byłego ZSRR. Badani z Ukrainy i Białorusi formułowali zniuansowane opinie odnośnie do nastawienia pracowników Wydziału: *To zależy od tego, do kogo trafisz [...]. Mi się wydaje, że to jest może od człowieka, od dnia, może od humoru (kobieta, Ukraina/2).* Studenci z kolei w zdecydowany sposób określali ogólne nastawienie urzędników do cudzoziemców jako bardzo nieprzychylnie. Jeden

z uczestników badania zwrócił uwagę na podejrzliwość pracowników Wydziału, która sprawia, że wszyscy cudzoziemcy czują się jak potencjalni kryminaliści, nawet jeśli przyjechali do Polski studiować. [...] Tam jest takie nastawienie, że każdym razem, kiedy tam [jestem], mój dzień jest zrujnowany. Nastawienie, które polega na tym, że nikt nie chce ci pomóc. Nastawienie, które mówi ci – jeśli chcesz studiować w Polsce, to jest to twój problem. Nie dość że nie chcą ci pomóc, to sprawiają, że sprawa, jaką załatwiasz, będzie dla Ciebie jeszcze trudniejsza (mężczyzna, Izrael). Inny student z Nigerii dodał: Zawsze jak idę do tego Urzędu mam potem cały dzień depresję, mówię serio, to jest koszmar (mężczyzna, Nigeria). Negatywne opinie studentów przytaczane w badaniu jakościowym nie potwierdziły się jednak w badaniu ankietowym – ogólna ocena urzędników nie odbiegała od oceny reszty respondentów.

5.3. Kompetencje merytoryczne

Choć 80% respondentów uznało pracowników Wydziału za kompetentnych i dysponujących odpowiednią wiedzą, niektórzy cudzoziemcy zauważali, że urzędnicy zazwyczaj wypełniają swoje obowiązki poprawnie w sytuacjach standardowych, natomiast nie radzą sobie z przypadkami bardziej skomplikowanymi. Jedna z osób biorących udział w badaniu powiedziała: *To zależy od postępowania, o ile ono jest niestandardowe. To znaczy, o ile chodzi o standardowe rzeczy mi się wydaje, że ona jest wystarczająca, bo przecież mają chyba jakieś wewnętrzne uregulowania. Jeżeli sytuacje są niestandardowe, to wychodzą bardzo różne rzeczy i niestety nie na korzyść urzędników* (kobieta, Białoruś). W ocenie badanych urzędnicy niekiedy nie wiedzą też, że weszły nowe przepisy, nie zawsze znają też postępowanie, które prowadzą, ze względu na rotację pracowników w WSC MUW.

Cudzoziemcy przytaczali przykłady świadczące o niedostatecznej kompetencji pracowników. Przywoływali np. sytuacje nieuzasadnionego (zdaniem klientów Wydziału) wymagania dokumentów w trakcie postępowania, sprzecznych informacji podawanych przez różnych urzędników czy sytuacji, gdy podawana informacja była niezgodna ze stanem prawnym: *Jak byłem w tym pokoju informacyjnym, to pani powiedziała, że np. jak ja mam stały pobyt i staraliśmy się o pobyt dla mojego męża, to odpowiedziała, że i tak potrzebuje zezwolenia na pracę, chociaż zgodnie z ustawą nie potrzebuje. Jakby i to bardzo mnie zniechęciło w ogóle polecać komuś tam iść i dopytywać się jakichś informacji* (kobieta, Ukraina/1).

Jak zauważyła uczestniczka grupy fokusowej, istotne jest, by urzędnicy w rzetelny sposób podchodzili do każdej sprawy, mając na względzie dobro klienta, ponieważ ten często nie orientuje się w przepisach, a jednocześnie

każda, nawet drobna kwestia, może mieć wpływ na jego sytuację. W związku z tym urzędnik powinien *wydawać rzetelną informację albo naprowadzać na to, co warto by było zrobić, żeby uzyskać albo polepszyć nam tą sprawę całą.* [...] *Ludzie niestety tego nie wiedzą, przez takie różne drobnostki wprowadzają ich później po prostu w duże problemy, więc urzędnikom na Długiej bardzo mile byłoby widziane, aby faktycznie mieli bardziej cierpliwości do tych osób i żeby faktycznie ich wspomagały* (kobieta, Ukraina/2).

5.4. Znajomość języków obcych

W 2012 roku badanym zadano pytanie o to, w jaki sposób oceniają kompetencję językową pracowników Urzędu. W tej dziedzinie urzędnicy wypadli zdecydowanie najgłabiej w ocenie cudzoziemców. 29% ankietowanych nie odpowiedziało w ogóle na to pytanie – można przypuszczać, że były to osoby załatwiający sprawy urzędowe w języku polskim, dla których ta kwestia nie była sprawą istotną. Spośród pozostałych badanych aż 43% uznało, że urzędnicy nie znają języków obcych w wystarczającym stopniu.

Z oczywistych względów najczęściej zwracały na ten problem uwagę osoby niemówiące w języku polskim. Jak zauważył jeden z uczestników grupy fokusowej: *Oczywiście największym problemem na jaki natrafiamy, to brak znajomości języków wśród pracowników Urzędu. A to jest Urząd dla cudzoziemców! I nikt nie mówi tam po angielsku. I jeszcze nad tym wszystkim wisi wielki znak Unii Europejskiej* (mężczyzna, Izrael). Brak możliwości porozumienia się w języku innym niż polski skazuje cudzoziemców na niesamodzielność, rodząc konieczność korzystania z pomocy poza Urzędem. Zwrócenie się o wsparcie nie zawsze jest jednak komfortowe dla cudzoziemców, ponieważ pomoc w załatwianiu formalności w Wydziale wymaga zazwyczaj wielokrotnego i wielogodzinnego zaangażowania. Jedna z respondentek badania ankietowego stwierdziła: *Dziwi mnie, że nikt z urzędników nie posługuje się angielskim. Za każdym razem muszę się zwalniać z pracy, aby załatwić dokumenty z mężem* (kobieta, Ukraina/4).

Niektórzy badani zauważali, że problemem może być nie tyle faktyczna nieznajomość języków obcych wśród pracowników Urzędu, lecz to, że zgodnie z przepisami postępowanie administracyjne musi być prowadzone w języku polskim. Powoduje to sytuacje, gdy od klienta wymaga się używania języka polskiego nawet w przypadku, gdy urzędnik zna język obcy, w którym mógłby się porozumieć z cudzoziemcem: *Teoretycznie urzędnicy znają jakieś języki poza polskim, też czasem pokazują, że rozumieją angielski, ale jakby, ponieważ jakby nie mają obowiązku mówić w tych językach, które znają, no to nie posługują się nimi.* [...] *Czasem na przesłuchaniach widać, bo ja chodziłam jako tłumacz*

na przesłuchania np. z rosyjskiego na polski albo angielski, w takich różnych parach. Widać, że rozumieją odpowiedź i już zaczynają notować zanim ja przetłumaczę – ale udają, że nie (kobieta, Białoruś). Urzędnicy w opinii cudzoziemców są w większym stopniu skłonni posługiwać się językami obcymi w sytuacjach nieformalnych, natomiast w sprawach ściśle związanych z prowadzeniem procedur urzędowych pozostają przy języku polskim.

5.5. Odpowiedzialność urzędników za udzielane informacje

Kolejnym aspektem pracy urzędników, co do którego zgłaszano zastrzeżenia, jest kwestia odpowiedzialności za informacje przez nich udzielane. Jak wspominali uczestnicy badania jakościowego, zdarzały im się sytuacje, gdy osoby pracujące w WSC MUW udzielały sprzecznych informacji. Badani zwracali też uwagę na niechęć urzędników do udzielania informacji w formie pisemnej¹⁵. Byłaby to szczególnie cenna możliwość dla osób, nieposługujących się językiem polskim: *Myszę, że największym problemem tam jest to, że wszyscy pracownicy Urzędu odmawiają dawania czegokolwiek napisanego na papierze. No a poza tym nie mówią po angielsku. Ale nawet informację po polsku, jak jest wydrukowana, można w domu przeczytać jeszcze raz, sprawdzić ze słownikiem i jakoś zrozumieć* (mężczyzna, Izrael). Uzyskanie informacji na papierze mogłoby też okazać się pomocne w sytuacji, gdy cudzoziemcowi zostaną udzielone sprzeczne informacje.

Odmowy udzielania informacji na piśmie przez urzędników mogą wynikać z obawy przed ewentualnym pociągnięciem do odpowiedzialności za udzielenie błędnych informacji. Elementem tej strategii może być również odnotowywana przez niektórych badanych niechęć pracowników Urzędu do przedstawiania się z imienia i nazwiska.

Cudzoziemcy domagali się wzięcia przez pracowników Wydziału odpowiedzialności za udzielane informacje, zwracając uwagę, że konsekwencją błędu pracownika Urzędu może być np. negatywna decyzja w sprawie legalizacji pobytu danej osoby w Polsce.

¹⁵ Cenną możliwością, pozwalającą uzyskać informacje pisemne, jest kontakt z Urzędem drogą mailową (zarówno w sprawach ogólnych, związanych z procedurami, jak i w sprawie konkretnego postępowania). Ponad połowa respondentów nie była jednak świadoma możliwości uzyskania informacji drogą e-mail. Ponadto informacje udzielane drogą mailową są przede wszystkim w języku polskim, co ogranicza znacznie użyteczność tego rozwiązania. Więcej na ten temat zob. N. Kłorele, Dostęp do informacji... w niniejszej publikacji [przyp. red.].

5.6. Brak poczucia prywatności przy załatwianiu spraw w Urzędzie

Podobnie jak w badaniu z 2009 roku, rozmówcy uskarżali się na brak prywatności przy załatwianiu części urzędowych formalności. Badani zauważali, że w trakcie procedowania nie przebywają nigdy z urzędnikiem sam na sam, co może w ich opinii stanowić efekt celowej polityki Urzędu: *Może oni po prostu mają takie zasady niestety, żeby wszystko było przejrzyste. żeby nie było sam na sam, nie wiem (kobieta, Ukraina/2).*

Sytuacja ta wywołuje jednak wśród części badanych dyskomfort, jako że nierzadko zmuszeni są oni do ujawniania informacji o charakterze dość osobistym w obecności innych osób. W szczególności dzieje się tak w przypadkach, gdy rozmowa z urzędnikiem dotyczy kwestii małżeństwa: *Jak byliśmy na przesłuchaniu w sprawie małżeństwa to w jednym pokoju siedziało nie wiem z 4, 5 inspektorów, chyba 4, w tym pokoju jak ten niedużym i były 4 przesłuchania na raz, gdzie się pytali o bardziej intymne rzeczy i jakby było to trochę niezręczne (kobieta, Ukraina/1).*

6. Ocena zmian wprowadzonych w WSC MUW

W toku badania rozmówcy zostali zapytani o to, jak oceniają wprowadzone w ostatnich latach zmiany w pracy Wydziału. Zmianami podlegającymi ocenie były:

- możliwość telefonicznego umówienia się na złożenie wniosku,
- możliwość składania wniosku w miejscach innych niż siedziba Wydziału przy ul. Długiej (w Kancelarii Głównej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego na pl. Bankowym oraz w Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańców w Metrze Centrum¹⁶),
- możliwość pobrania formularza wniosku ze strony internetowej Urzędu,
- system wydawania numerków w siedzibie przy ul. Długiej.

Badani zostali zapytani o to, czy korzystali z wyżej opisanych możliwości. W przypadku każdego z opisanych udogodnień korzystanie z nich deklarowała mniej niż połowa badanych. Stosunkowo najczęściej, 40% ankietowanych, ściąg-

¹⁶ W tzw. Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańców (OPOM) pracują urzędnicy m.st. Warszawy (nie WSC MUW). Załatwić w nim można kilkanaście spraw leżących w gestii różnych instytucji, np. złożyć wniosek o wydanie odpisów z aktów stanu cywilnego. Można tu także złożyć wniosek na zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się i pobyt rezydenta długoterminowego UE, jednak bez możliwości uzyskania pomocy w ich weryfikacji czy przy ich wypełnianiu. Punkt ten przyjmuje wnioski legalizacyjne na podstawie porozumienia zawartego między Wojewodą Mazowieckim i Prezydentem m.st. Warszawy. Więcej na temat OPOM i innych możliwości w zakresie składania wniosków zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

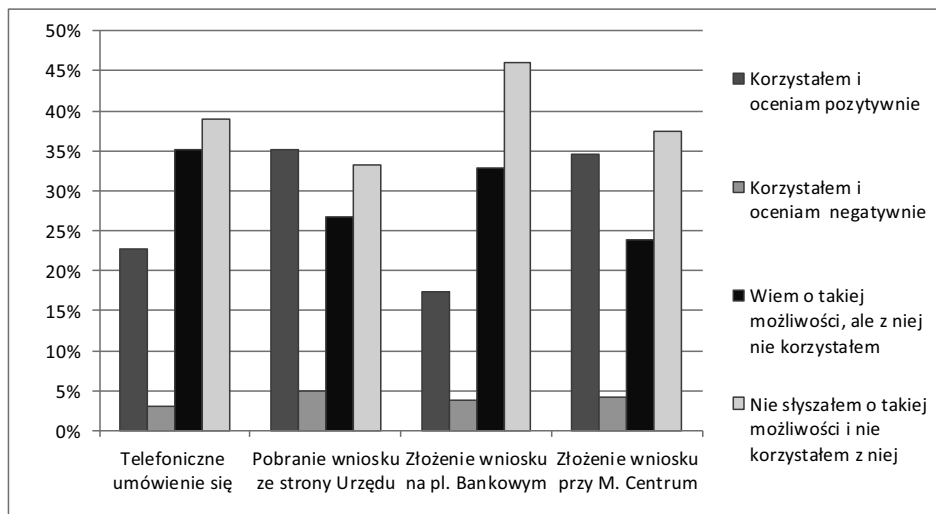
gało wniosek ze strony internetowej. Z możliwości telefonicznego umówienia się na złożenie wniosku korzystało 26% badanych, spośród których zdecydowana większość oceniła taką możliwość pozytywnie. Jest to dość niski odsetek, biorąc pod uwagę, że cudzoziemcy często zwracali uwagę na długi czas oczekiwania w kolejkach (zob. punkt 7).

W wypowiedziach cudzoziemców objętych badaniem jakościowym (choć docenili oni samą możliwość umówienia się na konkretny dzień) pojawiły się zastrzeżenia mogące być wytłumaczeniem niewielkiej popularności tego rozwiązania. Według jednej z uczestniczek badania istotnym problemem jest to, że zazwyczaj osoba umawiająca na złożenie wniosku nie posługuje się językiem polskim. Powoduje to, że *np. student zagraniczny który tutaj po raz pierwszy w Polsce przebywa i chce zrobić wszystko na czas i no i to jest naprawdę pierwszy dla niego kontakt z Urzędem, i jest on fatalny, bo nie mogą się dogadać* (kobieta, Białoruś). Inna osoba zwróciła uwagę, że niekiedy dość długie (2 – 3 tygodnie) są terminy dostępne po telefonicznym umówieniu się, szczególnie w okresach, gdy napływ cudzoziemców wzrasta się (np. jesiennym, co wiąże się z początkiem roku akademickiego). W takich sytuacjach można korzystać z możliwości złożenia wniosku w Punkcie Obsługi w Metrze Centrum. Skorzystało z niej 39% badanych, natomiast w kancelarii przy pl. Bankowym wniosek złożyło jedynie 21% respondentów.

Należy podkreślić, że zdecydowana większość osób korzystających z opisanych powyżej udogodnień oceniała je pozytywnie (od 81% do 88%), choć zauważano też ich pewne mankamenty. Cudzoziemcy chwalili m.in. brak kolejek w punkcie w Metrze, zwracając jednocześnie uwagę na brak możliwości uzyskania tam bardziej szczegółowych informacji (choć jedna z respondentek stwierdziła, że urzędnicy miejscy pracujący w punkcie w Metrze udzielają niezrzetelnych informacji, ze względu na brak odpowiednich kompetencji, co może mieć negatywny wpływ na dalsze postępowanie).

Warto zwrócić uwagę na znaczący odsetek osób, które nie słyszały o opisywanych możliwościach. Brak wiedzy o możliwości ściągnięcia wniosku ze strony internetowej deklarował co trzeci badany. Odnośnie do możliwości telefonicznego umówienia się, niewiedzę deklarowało 39% osób, co stanowi odsetek wyższy w porównaniu z 2009 rokiem (25%). W zakresie różnych możliwości składania wniosków, 46% badanych nie wiedziało, że można je składać przy pl. Bankowym, 37% badanych zaś wykazywało analogiczną niewiedzę odnośnie do punktu w Metrze Centrum. Wyniki te są porównywalne z wynikami z 2009 roku, co pozwala sądzić, że mimo istnienia tego rodzaju możliwości od kilku lat, wiedza na ich temat wśród cudzoziemców nie zwiększa się.

Wykres 3. Ocena udogodnień wprowadzonych w WSC MUW



Najbardziej pozytywne oceny ze strony badanych zyskał **system wydawania numerków** przez pracownika Wydziału w siedzibie przy ul. Długiej. Aż 93% ankieterów oceniło go pozytywnie (w roku 2009 odsetek ten wynosił 92%). W trakcie badań jakościowych rozmówcy doceniali, że system ten pozwolił uporać się z procederem sprzedawania miejsc w kolejce do Urzędu, zjawiskiem okrzykniętym przez media mafią kolejkową. Niektórzy spośród badanych skarżyli się jednak na pewne niedostatki obecnego rozwiązania, zwracając m.in. uwagę, że osoba wydająca numerki nie mówi w języku angielskim, więc trudno czasami dowiedzieć się, który numerek należy pobrać. Zdarzają się też sytuacje, gdy wydaje się numerki, nawet jeżeli na skutek bardzo dużej liczby klientów urzędnicy nie są w stanie obsłużyć danej osoby tego dnia: *Pani wyszła z gabinetu, nas zostało sporo osób, [...] i po prostu powiedziała, że za 15 minut kończy pracę, ale na dzisiaj decyzji już wydawać nie będzie* (kobieta, Ukraina/3). Taka osoba oczekiwała więc przez kilka godzin nadaremnie. Jak zasugerował jeden z badanych: *Pracownicy Urzędu powinni mieć dobre wyczućcie, jak działa Urząd i przestać wydawać numerki w pewnym momencie, kiedy najprawdopodobniej i tak nie uda się już na ten numerki wejść. A tak to nigdy nie mówią tak konkretnie: OK, ten numerki nie ma szansy wejść, więc proszę przyjść jutro* (mężczyzna, Izrael). Dla niektórych krępujące może być też to, że numerki nie pobiera się samodzielnie – np. by pobrać numerki pozwalający złożyć wniosek, należy okazać wypełniony formularz wniosku.

Warto zauważyć natomiast, że w toku badania nie zgłaszano problemu sygnalizowanego przez cudzoziemców w roku 2009, polegającego na kierowaniu interesantów do niewłaściwych pokoi przez osobę wydającą numerki. Kompetencja pracownika kierującego cudzoziemców do poszczególnych urzędników była oceniana pozytywnie.

7. Główne problemy zgłaszane przez cudzoziemców

W ramach badania ankietowego cudzoziemcy mieli możliwość wskazania najpoważniejszych trudności, z jakimi borykali się podczas załatwiania spraw w Wydziale Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Prawie 1/5 badanych zadeklarowała brak trudności przy załatwianiu spraw urzędowych (w 2009 roku odsetek osób wyrażających taką opinię wynosił jedynie 6%). Pozostali spośród ankietowanych zostali poproszeni o wskazanie maksymalnie trzech aspektów załatwiania spraw urzędowych, które uważają za problematyczne. Lista najczęściej zgłaszanych problemów znajduje się w Tabeli 6.

Tabela 6. Co według Pana/Pani stanowi największe utrudnienie w załatwianiu spraw w Urzędzie?¹⁷

Długotrwała procedura	48%
Długi czas oczekiwania w kolejkach	47%
Bariera językowa	21%
Nic/nie mam żadnych problemów	19%
Trudności z uzyskaniem zrozumiałej informacji na temat własnego postępowania	19%
Brak wystarczających informacji dotyczących procedury składania wniosków i wymaganych dokumentów	14%
Nieprzyjemni pracownicy Urzędu	7%
Niekompetentni pracownicy Urzędu	6%
Inne	7%

Najczęściej wskazywanymi trudnościami były **długotrwała procedura** oraz **długi czas oczekiwania w kolejkach** (mimo że respondenci doceniali pozytywne zmiany w tym obszarze) – na problemy te zwróciła uwagę blisko połowa badanych.

Warto porównać odpowiedzi na to pytanie z wynikami uzyskanymi w 2009 roku. Zwraca uwagę większe rozproszenie odpowiedzi. W poprzednim badaniu długie kolejki były sprawą zaprzętającą uwagę respondentów zdecydowa-

¹⁷ Odsetek wskazań odnosi się do wszystkich respondentów. Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

nie w największym stopniu – za najważniejszy problem zostały uznane aż przez 61% rozmówców. W 2012 roku za najistotniejszy problem kwestię tę uznało około 1/3 respondentów, którzy wskazali najważniejszą trudność, podobny zaś odsetek zwrócił uwagę w tym punkcie na długotrwałą procedurę (zob. Tabela 7.). Mniejszy odsetek badanych wskazujących na długie kolejki z pewnością jest związany z deklarowanym przez badanych krótszym czasem poświęcanym na załatwianie spraw urzędowych (zob. punkt 4.1.). Widać więc wyraźną poprawę w omawianym aspekcie, aczkolwiek w deklaracjach badanych skargi na długość kolejek nadal pojawiały się często. Jak zauważyła jedna z rozmówczyń: *To dobrze, że nikt się nie wbija w tę kolejkę, ale strasznie długo to jakoś wszystko idzie, żeby złożyć wniosek trzeba czekać 3 godziny czasem, ja czekałam chyba około 2 godzin żeby złożyć. [...] Chociaż niby pisało, że niedużo osób, niedużo osób i tyle pokoi do przyjmowania tych wniosków, a tak naprawdę nie wszystkie pokoje były otwarte do przyjmowania* (kobieta, Ukraina/1). Niektórzy badani zauważali, że długi czas oczekiwania wiąże się m.in. z obecnością w Urzędzie pełnomocników, którzy załatwiają kilka spraw na raz.

Jeśli chodzi o długotrwałe procedury cudzoziemcy narzekali m.in. na liczbę wymaganych dokumentów oraz na konieczność donoszenia dokumentów, o których cudzoziemcy nie są informowani przed rozpoczęciem postępowania: *[Powinna być] jasna lista wymaganych dokumentów. Każdorazowo przy składaniu dokumentów lista się zwiększa i wymagane dokumenty też* (kobieta, brak danych na temat obywatelstwa). Respondenci zwracali uwagę, że jest to angażujące czasowo i wyrażali życzenie, by *wszystkie dokumenty można było złożyć za jednym podejściem* (mężczyzna, Turcja/2). Według cudzoziemców zdarzają się też sytuacje wezwań do donoszenia złożonych już raz dokumentów, jak i dokumentów niezgodnych z przepisami: *Osoby przyjmujące wnioski wymagają niekiedy dokumentów innych niż te, które przewiduje ustawa* (kobieta, Wietnam). Procedura przedłużana jest też kontaktowaniem się z klientami jedynie za pośrednictwem poczty. Jak zwrócił uwagę jeden z respondentów, powoduje to: *Bezsensowne przedłużanie procedury – zamiast zadzwonić do klienta i poinformować o brakujących dokumentach, inspektorzy przedłużają procedurę o kolejny miesiąc [wysyłając pisma]* (mężczyzna, Indie). Ponadto dla osób, które uzyskały pozytywną decyzję, niezrozumiała była konieczność długiego oczekiwania na wydanie karty pobytu: *Ja po prostu nie rozumiem, dlaczego nie mogą nam od razu dawać tej karty. Przecież jak jest decyzja, to wiadomo, że wszystko jest już sprawdzone i wszystko jest ok. To dlaczego mamy jeszcze czekać cały miesiąc na kartę pobytu? To nam bardzo komplikuje życie, szczególnie że nie wiemy, czy możemy w tym czasie podróżować, poza Unię znaczy się, z tą decyzją, czy nie. Kiedyś, pamiętam, to było 14 dni, teraz to już jest miesiąc, ja*

nie rozumiem dlaczego (mężczyzna, Turcja).¹⁸ Niektóre osoby wskazywały konieczność zatrudnienia dodatkowych osób w Wydziale, by przyspieszyć postępowania.

Wskazywanie na długość procedury i długi czas oczekiwania w kolejkach jako na najistotniejsze problemy w załatwianiu spraw urzędowych było typowe dla przedstawicieli najliczniej reprezentowanego w badaniu obywatelstwa – łącznie kwestie te były zgłaszane przez 82% respondentów z Ukrainy. Z kolei wskazania osób pochodzących z innych państw były bardziej zróżnicowane.

Tabela 7. pokazuje, jaki odsetek respondentów uznał dane utrudnienie za najważniejsze w załatwianiu spraw w Urzędzie.

Tabela 7. Najpoważniejsze utrudnienie w załatwianiu spraw w WSC MUW (jedna odpowiedź)

	rok 2012 ¹⁹	rok 2009
Długość procedury	32%	bd ²⁰
Długi czas oczekiwania w kolejkach	31%	61%
Bariera językowa	17%	10%
Trudności z uzyskaniem zrozumiałej informacji na temat własnego postępowania	8%	bd
Brak wystarczających informacji dotyczących procedury składania wniosków i wymaganych dokumentów	7%	13%
Niekompetentni pracownicy Urzędu	3%	bd
Nieprzyjemni pracownicy Urzędu	2%	3%
Inne	1%	3%

Istotny problem, zgłaszany przez znaczący odsetek cudzoziemców (17% osób, które wskazały trudności), stanowi **bariera językowa**. Odnotowano istotny wzrost (o 7%) odsetka badanych, dla których niemożność porozumienia się z urzędnikiem w języku obcym stanowi największe utrudnienie przy załatwianiu spraw urzędowych. Wzrost ten nastąpił, mimo że w porównaniu z badaniem z 2009 roku wśród badanych znalazło się więcej osób pochodzących z krajów byłego ZSRR, a więc mniej narażonych na problemy komunikacyjne. Na barierę językową jako najważniejszy problem stosunkowo często wskazywały osoby z krajów pozaeuropejskich, w znacznej mierze byli to studenci, którzy nie mieli prawdopodobnie w Polsce utrwalonej sieci migracyjnej.

¹⁸ Więcej na temat kwestii związanych z wymaganymi dokumentami i prowadzeniem postępowań zob. także N. Kłorek, *Funkcjonowanie...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

¹⁹ Odsetek wskazań odnosi się do respondentów, którzy wskazali jedną najważniejszą trudność.

²⁰ W 2009 r. nie pytano wprost o długość procedury, a o *długi czas oczekiwania na decyzję*, który został uznany za najważniejsze utrudnienie przez 2% badanych.

Wśród badanych z krajów pozaeuropejskich, często uskarżających się na problemy z komunikacją, pojawiały się również skargi na **trudności ze zdobyciem wystarczającej informacji** na temat procedury składania wniosków oraz na temat własnego postępowania. Jak zauważyła jedna z badanych, w ostatniej kwestii pomocny jest przegląd akt, o który może wnioskować cudzoziemiec. By jednak uzyskać poszukiwane informacje z akt sprawy, trzeba dysponować pewną wiedzą, gdzie i w jaki sposób ich szukać, oraz posługiwać się sprawnie językiem polskim: *To jest bardzo dobra możliwość, bo to jest tak naprawdę jedyny sposób, by faktycznie się dowiedzieć, co tam się dzieje, tak. Z tym, że też trzeba umieć skorzystać z tego, bo czasem człowiek, jak widzi te wszystkie akta zgromadzone, nie bardzo wie, na co zwrócić uwagę. I tutaj warto na to przyjść przygotowanym, skonsultować gdzieś, nie w Urzędzie może w organizacjach pozarządowych, czego szukać, na co zwrócić uwagę, bo czasem np. takie ważne rzeczy jak daty, kiedy dokument był wystawiony albo dotarł do Urzędu taki człowiek, który przychodzi na przegląd akt no pomija (kobieta, Białoruś).*

Podobnie jak w roku 2009, stosunkowo mały odsetek badanych (2%) uznał, że największym problemem w załatwianiu spraw urzędowych jest **nieprzyjemne nastawienie** pracowników Urzędu do interesanta. Niewielu badanych wskazywało również na **niekompetencję** urzędników (3%), choć jednocześnie cudzoziemcy rekomendowali zmiany w tym zakresie.

8. Rekomendacje

Respondenci mieli możliwość zgłoszenia konkretnych sugestii dotyczących poprawy funkcjonowania Urzędu. Z możliwości tej skorzystało 2/3 ankietowanych, 1/3 zaś nie wypowiedziała się w tej kwestii. Tabela 8. ilustruje rozkład odpowiedzi na poniższe pytanie.

Tabela 8. Co zmieniłby/zmieniłaby Pan/Pani w funkcjonowaniu WSC MUW?²¹

Skrócenie procedury, skrócenie czasu oczekiwania na decyzję	16%
Bardziej uprzejmi, bardziej kompetentni pracownicy	12%
Lepsza znajomość języka wśród urzędników, tłumaczenie formularzy na inne języki	12%
Skrócenie kolejek	12%
Lepszy dostęp do informacji, jasność w kwestii wymaganych dokumentów	11%
Uproszczenie procedur, mniejsza ilość składanych dokumentów	10%
Kwestie organizacyjne (większy budynek, dłuższy czas otwarcia, winda w budynku)	6%
Więcej urzędników	4%

²¹ Odsetek wskazań odnosi się do respondentów, którzy odpowiedzieli na pytanie.

Internetyzacja, możliwość załatwienia całości sprawy on-line	4%
Bardziej indywidualne podejście do klienta	2%
Nic, zmieniło się na lepsze	4%
Inne	8%

Największa grupa badanych (16%) uznała, że najważniejszą sprawą wymagającą zmiany w pracy Urzędu jest **skrócenie czasu trwania całości procedury czy też czasu oczekiwania na wydanie decyzji**. W wypowiedziach ankietowanych pojawiały się zarówno ogólne wskazania, typu: *Należy skrócić czas procedury* (kobieta, Wenezuela), jak i bardziej konkretne sugestie: *Jeśli przyniosło się komplet dokumentów, decyzja powinna być szybko wydawana* (mężczyzna, Nepal) czy też wprowadzenia kontaktu telefonicznego, który usprawni postępowanie. Warto zauważyć, że w roku 2009 przyspieszenie wydawania decyzji było sugerowane jako najbardziej potrzebna zmiana przez 9% badanych.

12% badanych wskazywało na konieczność **zmiany w postawie pracowników Urzędu**. Uwagi ankietowanych dotyczyły zarówno uprzejmości i kultury osobistej urzędników, jak i ich kompetencji. Bardzo często obydwa aspekty pracy urzędników były poruszane przez badanych jednocześnie: *Bardziej uprzejmi i kompetentni pracownicy* (kobieta, Rosja); *Urzędnicy są zbyt aroganccy, używają skomplikowanego języka, cudzoziemcy nie rozumieją, o co chodzi* (kobieta, Ukraina/5). W 2009 roku na konieczność zmian w tym zakresie zwracał uwagę podobny odsetek (13%) badanych.

W wypowiedziach części respondentów pojawiało się oczekiwanie, by urzędnicy **podchodzili do interesantów w sposób bardziej zindywidualizowany**, uwzględniając okoliczności związane z ich sytuacją życiową. W relacjach niektórych cudzoziemców, pracownicy Urzędu bowiem często nie reagowali w sposób właściwy, jeśli dana sprawa miała złożony charakter – nie byli, zdaniem badanych, przygotowani do procedowania w nietypowych przypadkach: *Chociaż oni [urzędnicy] uzasadniają każde wydanie decyzji [tym], że każda sytuacja jest indywidualna tak naprawdę wydaje się, że akurat oni są absolutnie nieprzygotowani do sytuacji indywidualnych, tylko do rozwiązań standardowych. Każdą sprawę chcą ukierunkować do takiego standardowego rozwiązania, tylko nie zawsze tak się da i wtedy skutkuje tą decyzją negatywną* (kobieta, Białoruś).

Kolejna istotna kwestia, na którą zwrócili uwagę respondenci, dotyczyła dostępności Urzędu dla osób nieposługujących się językiem polskim. 12% zgłaszanych przez ankietowanych sugestii odnosiło się do problemu **bariery językowej** i niewystarczającego posługiwania się przez urzędników językami obcymi, zwłaszcza językiem angielskim: *Potrzeba pracowników, którzy mówią po angielsku i rosyjsku* (kobieta, Rosja/2), *Potrzeba więcej pracowników mówiących*

po angielsku (*more English speaking staff needed*) (mężczyzna, Chiny/2). Uwagi dotyczyły także niedostatecznej dostępności obcojęzycznych wersji formularza wniosku o legalizację pobytu, konieczności wypełniania go w języku polskim oraz przekazywania pism w języku polskim, co często uniemożliwia ich zrozumienie.

W porównaniu z 2009 rokiem zmniejszył się odsetek badanych uznających długie kolejki w Urzędzie za najpilniejszą kwestię do rozwiązania. W poprzednim badaniu 17% ankietowanych sugerowało **konieczność skrócenia kolejek**, kolejne 14% zaś postulowało, by w Urzędzie zostało zatrudnionych więcej pracowników (co bezpośrednio wiąże się z kwestią przedłużającego się oczekiwania w Urzędzie). W roku 2012 postulat skrócenia kolejek formułowało 12% badanych, jedynie 4% ankietowanych zaś wspominało o konieczności zwiększenia zatrudnienia w Wydziale. Tendencja ta wynika niewątpliwie z deklarowanego przez badanych skrócenia się czasu oczekiwania przy załatwianiu spraw urzędowych (zob. punkt 4.1.). Jeden z uczestników badania jakościowego zaproponował wydzielenie pokoi dla pełnomocników, którzy często załatwiają na raz kilka spraw (dotyczących kilku klientów), co wydłuża znacznie okres czekania w kolejce osób odwiedzających Urząd wyłącznie w swojej sprawie, lub wyznaczenie urzędników specjalnie do współpracy z pełnomocnikami.

Innym ważnym postulatem przedstawianym przez cudzoziemców było **uproszczenie procedur związanych z legalizacją pobytu** cudzoziemców. W 2012 roku zwróciła na to uwagę co 10. osoba, która udzieliła odpowiedzi na pytanie (w 2009 roku 6% badanych sugerowało konieczność uproszczenia procedur, 3% zaś apelowało o zmiany prawa). Wiele spośród zgłaszanych sugestii dotyczyło zmniejszenia liczby wypełnianych formularzy czy też dokumentów dołączanych przy składaniu wniosku. Jak zauważyła jedna z respondentek: *Zbyt duża ilość wymaganych dokumentów, zbyt małe zaufanie do cudzoziemców – praca Urzędu w większym stopniu powinna opierać się na oświadczeniach cudzoziemców, np. oświadczeniu o zameldowaniu* (Ukraina/5). Większość deklaracji miała charakter ogólny: *Żeby można było mniej dokumentów składać – żeby wystarczyła 1 – 2 wizyty w Urzędzie* (kobieta, Białoruś/2). Część spośród sugerowanych zmian dotyczyła wprost wymogów prawnych. Formułowano również szczegółowe sugestie, obejmujące konkretne sytuacje związane z pobyt w Polsce takich kategorii cudzoziemców jak pary małżeńskie bądź też studenci: *Dla par małżeńskich uproszczenie, które mają wspólne dzieci, za cały okres pobytu to już 12 lat byliśmy na 4 przesłuchaniach. Uważam to za niepotrzebne* (kobieta, Ukraina/6).

W wypowiedziach badanych pojawiały się również **inne sugestie** w zakresie konkretnych rozwiązań organizacyjnych, mogących usprawnić pracę Urzędu. Pojawiły się skargi na konieczność oczekiwania na zewnątrz przed budynkiem,

wraz z postulatem przeniesienia Urzędu do większego budynku: *To uwłacza godności, że trzeba stać na zewnątrz, zanim otworzy się Urząd. Większy budynek, gdzie byłoby więcej sal przyjęć i mniej kolejek* (mężczyzna, Albania). Sugerowano również potrzebę wydłużenia godzin pracy Urzędu: *Dłuższe godziny urzędowania; Aby Urząd był czynny w systemie zmianowym, np. 9–17, 12–20, czyli w godzinach dostępu dla ludzi pracujących* (kobieta, Ukraina/7).

Jeden z badanych postulował umieszczenie wewnątrz Urzędu systemu znaków, pozwalających na łatwiejszą orientację w Urzędzie osobom nieposługującym się językiem polskim ani angielskim. Inny respondent zasugerował natomiast konieczność usunięcia sprzed siedziby Wydziału przedstawicieli firm zajmujących się komercyjnie legalizacją pobytu i pracy: *Przydałoby się usunąć grupę osób sprzed Urzędu, bo to wygląda jak bazar i szkodzi wizerunkowi Urzędu* (mężczyzna, brak informacji na temat obywatelstwa).

Niektórzy spośród badanych sugerowali, że znaczącym udogodnieniem byłaby dalsza komputeryzacja pracy Urzędu, dająca możliwość załatwiania całości spraw związanych z legalizacją pobytu przez Internet. Tego rodzaju oczekiwania w dużej mierze związane są z niezadowoleniem z ciągle zbyt długich kolejek: *Chciałabym, żeby można było robić [załatwiać sprawy] przez Internet, bo oczekiwanie tutaj to strata czasu* (kobieta, Wietnam/2).

9. Podsumowanie

Badanie wśród cudzoziemców korzystających z usług Wydziału Spraw Cudzoziemców MUW przeprowadzone w 2012 roku uwidoczniło pewne istotne problemy w pracy Urzędu, jak również pokazało, że zaszła poprawa w niektórych aspektach jego funkcjonowania w porównaniu z poprzednim badaniem (rok 2009). Zagadnienia te przedstawiono w Tabelach 9. i 10.

Tabela 9. Aspekty pracy WSC MUW lepiej oceniane w porównaniu z badaniem z 2009 roku

- krótszy czas oczekiwania w kolejkach;
- wzrost odsetka badanych niezgłaszających żadnych uwag do pracy Urzędu;
- lepsza ocena kompetencji merytorycznych urzędników.

Tabela 10. Aspekty pracy WSC MUW wymagające poprawy według badanych

<ul style="list-style-type: none">• likwidacja bariery językowej w kontaktach z WSC MUW:<ul style="list-style-type: none">o poprawa kompetencji językowych urzędników (w zakresie języka angielskiego i rosyjskiego);o wprowadzenie formularzy wniosków w językach innych niż polski i angielski (rosyjski, wietnamski);o prowadzenie korespondencji w innych językach niż polski;• rozbudowa obcojęzycznych wersji językowych strony internetowej;• zamieszczenie na stronie internetowej instrukcji w różnych językach, w jaki sposób poprawnie wypełnić wnioski na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony;• poprawa funkcjonowania infolinii:<ul style="list-style-type: none">o zwiększenie kompetencji merytorycznych pracowników;o zwiększenie dostępności do informacji w językach innych niż polski;• zwiększenie informacji w zakresie wymaganych dokumentów;• wprowadzenie zmian zmierzających do udzielania w WSC MUW wystandaryzowanych i spójnych informacji przez wszystkich pracowników;• wprowadzenie odpowiedzialności urzędników za udzielone informacje, m.in. dzięki możliwości uzyskania pisemnej informacji od pracowników Wydziału;• możliwość składania wniosków przez Internet;• skrócenie i uproszczenie procedury;• rezygnacja z części restrykcyjnych wymogów proceduralnych stawianych cudzoziemcom:<ul style="list-style-type: none">o łatwo obchodzonych i generujących „fikcję prawną” wymogów – w szczególności dotyczących zameldowania oraz posiadania środków utrzymania na cały rok nauki (studenci);o wobec małżonków obywateli polskich (wielokrotne przesłuchania, często dotyczące kwestii intymnych), stosowanych także wobec osób przebywających w Polsce od wielu lat i posiadających wspólnie dzieci;• skrócenie czasu oczekiwania w kolejkach m.in. przez:<ul style="list-style-type: none">o wydzielenie pokoi dla indywidualnych klientów oraz pokoi dla prawników i pełnomocników przychodzących do Wydziału z wieloma sprawami na raz;o zwiększenie liczby pracowników WSC MUW;• usprawnienie systemu wydawania numerków, by wszystkie osoby, które pobrały numerkę danego dnia, zostały obsłużone;• zapewnienie poczucia prywatności przy załatwianiu spraw urzędowych – przesłuchania bez obecności innych interesantów.

Należy podkreślić, że ocena pracy WSC MUW różniła się wśród przedstawicieli poszczególnych grup cudzoziemców. W ogólnym zarysie, praca Wydziału była oceniana bardziej pozytywnie przez cudzoziemców z krajów bliskich językowo i kulturowo Polsce, którzy zdołali wypracować strategie radzenia sobie z trudnościami związanymi z wypełnianiem urzędowych procedur. Zdecydowanie gorzej zaś Urząd oceniali obywatele krajów pozaeuropejskich.

Uderzające jest to, że szczególnie niezadowoleni z funkcjonowania Wydziału byli studenci. Mimo że osoby studiujące stanowią jedną z kategorii cudzoziemców pożądaných w Polsce (co zostało wyrażone w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjętym przez rząd w 2012 roku²²), a ich obecność jest szczególnie istotna w sytuacji niżu demograficznego i problemów finansowych polskich uczelni – studenci borykają się z problemami wynikającymi zarówno z rygorystycznych procedur, jak i z bariery

²² Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Departament Polityki Migracyjnej (red.), *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Warszawa 2012, s. 14–15.

językowej. Tego rodzaju problemy mogą zniechęcić potencjalnych kandydatów na studia w Polsce, co stoi w sprzeczności z interesami szkolnictwa wyższego.

Osobną kategorią cudzoziemców, słabo uwidoczniającą się w omawianym badaniu, są przybysze z Dalekiego Wschodu – Wietnamczycy i Chińczycy. Mimo że Wietnamczycy stanowią najliczniejszą w Polsce grupę cudzoziemską z kręgu pozaeuropejskiego, byli słabo reprezentowani z uwagi na fakt, że w przeważającej mierze załatwiają sprawy urzędowe za pośrednictwem pełnomocników. Znaczna część spośród przedstawicieli tych narodowości nie posługuje się dobrze językiem polskim. W przeciwieństwie do studentów z krajów pozaeuropejskich, przebywających w Polsce od niedawna, Wietnamczycy mogą jednak liczyć na wsparcie wewnątrz własnej społeczności. Nie likwiduje to jednak trudności związanych z załatwianiem spraw urzędowych – mogą pojawiać się problemy związane z nieuczciwością pełnomocników bądź z bardzo wysokimi opłatami za świadczone przez nich usługi. Receptą na rozwiązanie problemów tego typu mogłyby być działania zmniejszające barierę językową, w tym przede wszystkim wprowadzenie formularzy wniosków w języku wietnamskim.

Najliczniej reprezentowana w badanej zbiorowości grupa – Ukraińcy i obywatele innych krajów byłego ZSRR – za najistotniejsze problemy uznała skomplikowany charakter procedury i długi czas oczekiwania na decyzję. Trudności zgłaszane przez przedstawicieli tej grupy mają w dużej mierze charakter systemowy, wynikający z przepisów stosowanych przez Wydział Spraw Cudzoziemców MUW, jak i ich interpretacji. Do poprawy funkcjonowania Urzędu w oczach tej grupy, niezbędna mogłaby okazać się zmiana aktualnych procedur, obejmująca m.in. ograniczenie liczby wymaganych przez Wydział dokumentów (co w niektórych przypadkach wymagałoby zmian w prawie).

Justyna Segeš Frelak

Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w opinii urzędników

1. Wstęp

Niniejszy raport powstał na podstawie 20 wywiadów jakościowych przeprowadzonych z pracownikami Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej WSC MUW, Wydział lub Urząd) w okresie wrzesień – listopad 2012 roku. Celem badania było zebranie opinii pracowników Urzędu na temat warunków i organizacji pracy w WSC MUW, poziomu przygotowania urzędników do pracy pod względem merytorycznym i językowym oraz standardów obsługi klienta. W ramach badania usiłowano również dowiedzieć się, jak postrzegane są zmiany organizacyjne wprowadzane w Urzędzie na przestrzeni ostatnich lat¹ oraz w jaki sposób można usprawnić funkcjonowanie Wydziału.

W badaniu wzięło udział 12 osób z Oddziału Legalizacji Pobytu I oraz II (w tym 3 pracowników sekcji informacji), 4 pracowników Oddziału Realizacji Decyzji oraz 5 przedstawicieli kierownictwa i dyrekcji². Pracownicy, z którymi przeprowadzono wywiady, to głównie osoby młode lub w wieku średnim (13

¹ W niniejszym raporcie znajdują się odniesienia do wyników ewaluacji przeprowadzonej przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP) w WSC MUW w 2009 r., które zostały opublikowane w: W. Klaus (red.), *op. cit.* Oba raporty mają podobną strukturę, by umożliwić porównanie ich wybranych aspektów.

² W jednym z wywiadów uczestniczyły 2 osoby. Dobór próby był podyktowany tym, że w badaniu ewaluacyjnym nacisk położono na kwestie legalizacji pobytu i w związku tym nie przeprowadzono wywiadów z przedstawicielami Oddziału ds. Obywatelstwa i Repatriacji oraz Oddziału Zezwoleń na Pracę (zob. także Struktura organizacyjna WSC MUW, Tabela 1. w: N. Klorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji).

rozmówców nie przekroczyło 40. roku życia), najczęściej z kilkuletnim stażem pracy w Urzędzie. Tylko dwóch rozmówców w czasie prowadzenia badania było zatrudnionych w WSC MUW krócej niż 12 miesięcy³. Spośród 21 urzędników 17 osób posiadało dyplom uczelni wyższej, 4 miały wykształcenie średnie. Większość pracowników, którzy wzięli udział w badaniu, przed podjęciem pracy w Urzędzie nie miała wcześniejszych doświadczeń w pracy z klientem-cudzoziemcem.

2. Organizacja pracy w Urzędzie

Ogólna ocena organizacji pracy w WSC MUW była pozytywna. W opinii pracowników Wydział z roku na rok funkcjonuje coraz lepiej, m.in. ze względu na ciągłe wprowadzanie nowych rozwiązań mających na celu zwiększenie efektywności pracy oraz zadowolenia klientów. Osoby z dłuższym stażem podkreślały, że praca w WSC MUW była w momencie badania dużo łatwiejsza i bardziej satysfakcjonująca niż przed laty.

Podobnie jak podczas badania przeprowadzonego 3 lata wcześniej pracownicy wyrażali się bardzo pozytywnie na temat zmian organizacyjnych zapoczątkowanych w latach 2008–2009⁴. Wprowadzona wówczas **specjalizacja pracowników** i ograniczenie zakresu ich obowiązków (przez podział na sekcje zadaniowe odpowiedzialne m.in. za udzielanie informacji, przyjmowanie wniosków, prowadzenie postępowań danego typu czy uzupełnianie i archiwizacja dokumentów) zamiast prowadzenia całej sprawy, od początku do końca, pozwoliły dużo lepiej zorganizować pracę. Przełożyło się to na większą efektywność i komfort pracy samych pracowników. Dzięki podziałowi na sekcje zyskali oni możliwość lepszego opanowania swoich zadań oraz szybkiego uzupełniania wiedzy w związku ze zmieniającymi się przepisami: *Jeżeli ktoś się [...] tylko pracą zajmował albo tylko małżeństwem jest w stanie ogarnąć te wszystkie przepisy zmieniające się i poznawać jakieś dodatkowe przepisy, jest w stanie zapanować nad tym i szybciej to robić, nie poszukiwać ciągle* (wywiad U1). Większość pracowników uznała również, że podział na sekcje przyniósł dużo korzyści samym klientom m.in. dlatego, że urzędnicy stali się bardziej kompetentni w zagadnieniach, którymi się zajmują. Ponadto w 2011 roku wprowadzono **podział na oddziały** zajmujące się kwestiami legalizacji pobytu, z których jeden jest od-

³ Zdecydowano, by w badaniu przeprowadzić wywiady przede wszystkim z pracownikami WSC MUW z dłuższym stażem pracy ze względu na możliwość oceny przez nich zmian, jakie zostały wprowadzone w Urzędzie na przestrzeni ostatnich lat.

⁴ Więcej na temat zmian organizacyjnych w WSC MUW w latach poprzedzających badanie zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

powiedzialny przede wszystkim za obsługę klientów (Oddział Legalizacji Pobytu II), a drugi – za kwestie merytoryczne i prowadzenie postępowań (Oddział Legalizacji Pobytu I). Zmiana ta pociągnęła za sobą zwiększenie wydajności i poprawę jakości pracy. Podział na mniejsze zespoły pozwolił ponadto nadzorującym je kierownikom sprawniej zarządzać pracownikami i łatwiej reagować na ich potrzeby.

W opinii pracowników zmodyfikowany system rozpatrywania wniosków jest bardziej przejrzysty i obiektywny. Wcześniej bowiem cudzoziemiec od chwili złożenia wniosku do chwili odbioru decyzji kontaktował się tylko z jednym, odpowiedzialnym za jego sprawę pracownikiem. Stwarzało to ryzyko nacisków, do których uciekali się m.in. pośrednicy. Było też przyczyną spersonalizowanych pretensji, zwłaszcza w przypadku negatywnych decyzji w postępowaniach administracyjnych. Urzędnikom zarzucano, że podejmują nieobiektywne decyzje lub że brakuje im odpowiednich kompetencji: *Że jak by złożył do Krysi czy do pani Marysi, to by dostał decyzję pozytywną, a trafił do pani Kasi czy do pani Wandzi, i to jest jej wina. I to są takie właśnie były różnego rodzaju zarzuty. Ten system, który jest, jest bardzo dobry* (wywiad U20).

Zdaniem jednej z rozmówczyń obowiązujący system pracy powinien być usprawniany przez dalsze wzmocnienie sekcji informacji, tak by jeszcze ograniczyć kontakt osób prowadzących postępowania z klientami: *Osoby, które prowadzą postępowania, powinny być odizolowane i powinny wychodzić tylko na zapoznanie z aktami i na przesłuchania, jeżeli chodzi o kontakt z interesantem. Ewentualnie po umówieniu się telefonicznym na jakieś spotkanie, [...] najchętniej w celu zapoznania z aktami albo w celu wyjaśnienia konkretnej sprawy* (wywiad U9).

Niektórzy pracownicy dostrzegli jednak pewne mankamenty wyodrębnienia w strukturze Wydziału mniejszych oddziałów i wyspecjalizowania urzędników. Jak stwierdził jeden z rozmówców z dosyć długim stażem, prowadzenie przez jedną osobę różnych spraw bywało co prawda mniej wydajne, praca była jednak dużo ciekawsza. (Z drugiej jednak strony ta sama osoba dostrzegła wiele zalet takiej organizacji pracy m.in. możliwość zdobycia szczegółowej wiedzy w konkretnej dziedzinie.) Według niektórych osób podział na małe zespoły stanowi ponadto wyzwanie w kwestii komunikacji wewnętrznej w Urzędzie: *Myślę, że jak był jeden oddział, było sprawniej. Po prostu było jedno zebranie i wszyscy wiedzieli, co jest na rzeczy, jaki jest problem, jaka się sprawa wydarzyła, na co szczególnie zwrócić uwagę* (wywiad U9). Między dwoma wyodrębnionymi oddziałami współpraca nie zawsze jest udana⁵.

⁵ Zob. także s. 83 w niniejszym rozdziale [przyp. red.].

Rozmówcy zwracali też uwagę, że w przypadku nagłych braków kadrowych lub niespodziewanego zwiększenia się liczby interesantów, pracownicy bywają przesuwani z sekcji do sekcji. **Praca w systemie rotacyjnym** wywołuje niekiedy frustrację. Wynika ona po części ze wspomnianej już wąskiej specjalizacji pracowników, którym nagle przychodzi zajmować się mało znanymi zagadnieniami: *To jest taki bałagan, dla nas. [...] jak się na bieżąco w tym nie jest, to jest to stresujące, ponieważ wiele rzeczy się zmienia [...] i jest to dla nas stres, bo nie wiemy, co się zmieniło* (wywiad U8). Rodzi to ryzyko udzielenia złej informacji, mimo sprawniejszej obsługi: *Jest w porządku, jeżeli przyjmujemy wszystko tak, jak ma być, jeżeli natomiast jest jakiś problem, no to wtedy nie jest fajnie, że się udzieliło złej informacji, że coś się wykonało nie tak, ale dla klienta to jest dobrze, bo to jakoś idzie, on jest zadowolony, że nie czeka tam już dłużej, tylko szybciej idzie* (wywiad U8). Ponadto podobne przesunięcia, choć mają zapobiec nawarstwianiu się pracy ze względu na nieobecność pracownika danej sekcji, powodują zaległości w codziennej pracy osoby, która nieobecnego pracownika zastępuje. Niektórzy urzędnicy ocenili podobne działania jako „dezorganizujące” (wywiad U8), „nieskuteczne” (wywiad U12) czy wręcz „partyzanckie” (wywiad U13).

Pojedynczy pracownicy zwracali też uwagę na to, że niektórzy urzędnicy, odpowiadając jedynie za wybrany aspekt danej sprawy prowadzonej w Urzędzie, mogą mniej przykładać się do swojej pracy niż przed wprowadzeniem sekcji zadaniowych (np. mogą prowadzić mniej rzetelną dokumentację, skoro jest ona przekazywana innemu pracownikowi). W wyniku specjalizacji mogło też dojść do nadmiernego obciążenia pracą części pracowników, np. przez (nie do końca sprawiedliwe) zwiększenie liczby ich zadań: *Koleżanki z zaplecza [prowadzące postępowania] są odciążane z jakiś zadań, żeby sprawniej wydawać decyzje, a te ustalenia [dotyczące obowiązków] spadają na nas później* (wywiad U5). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zwolenników wąskiej specjalizacji wśród urzędników było znacznie więcej niż osób zauważających negatywne aspekty tego rozwiązania. Pracownicy mieli raczej dużą świadomość tego, że odpowiadając za jeden z elementów postępowania, mają wpływ na jego kolejne etapy oraz na pracę innych osób.

Pracownikom Wydziału co do zasady odpowiadał ich **zakres pracy**, narzekali jednak na zbyt duże obciążenie obowiązkami w okresach wzmożonej liczby spraw. Podkreślali również, że ze względu na specjalizację i dużą ilość zadań nie mają możliwości dogłębniej zbadać danej sprawy i poświęcić jej tyle czasu, ile powinni. W kontekście obciążenia obowiązkami bardzo dobrym rozwiązaniem, w opinii pracowników Urzędu, stosowanym już od dłuższego czasu jest przyjmowanie interesantów cztery dni w tygodniu. Dzięki temu w środę, w dniu, gdy WSC MUW jest zamknięty dla klientów, pracownicy mogą skoncentrować

się na pracy administracyjnej oraz na innych czynnościach niezwiązanych bezpośrednio z obsługą klientów.

Na organizację pracy wpływa pozytywnie wprowadzony w 2008 roku **system Elektronicznego Obiegu Dokumentów (EOD)**. Każdy wniosek jest w chwili przyjmowania skanowany i wprowadzany do systemu, podobnie jak inne dokumenty na późniejszym etapie (np. wezwania, wszczęcie postępowania, decyzja). Dzięki EOD dokumenty zostają zachowane i są dostępne w dowolnym czasie, a urzędnicy nie tracą czasu na szukanie wersji papierowych. Pracownicy nie muszą też kontaktować się między sobą, by dowiedzieć się, na jakim etapie jest dana sprawa, bowiem mogą to sprawdzić samodzielnie w systemie. Wyzwaniem stanowi natomiast serwisowanie sprzętu. Awarie zdarzają się bowiem dość często i powodują zaległości w pracy. Inną kwestią podnoszoną podczas wywiadów było również niesystematyczne wprowadzenie dokumentów do systemu przez niektórych pracowników, co w konsekwencji utrudnia pracę innym osobom. Ponadto badani zwracali uwagę na wielość systemów informatycznych, które nie są ze sobą kompatybilne i do których trzeba logować się osobno, m.in. system Pobyt, System Informacyjny Schengen (SIS), wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany. Jak zauważył jeden z kierowników, w czasie badania korzystał on z 9 systemów, z których każdy miał inne dane dostępne.

W opinii urzędników wprowadzenie EOD wpłynęło bardzo istotnie na kwestię dostępu do informacji w WSC MUW. Obecnie za udzielanie informacji zarówno na temat ogólnych procedur, jak i na temat konkretnych postępowań odpowiada sekcja informacji, która dzięki EOD może prześledzić przebieg danego postępowania. Przed wprowadzeniem systemu EOD informacji udzielali wszyscy urzędnicy. Rozmówcy ocenili tę zmianę bardzo pozytywnie – pracownicy spoza sekcji informacji zostali w dużym stopniu odciążeni, co umożliwiło im skoncentrowanie się na ich własnych zadaniach, a jednocześnie zmniejszyło się ryzyko nadużyć związanych z prowadzeniem postępowań.

Jednocześnie wśród wielu osób zatrudnionych Wydziału, z którymi przeprowadzono wywiady, panowało nadal przekonanie, że kolejki w punkcie informacyjnym są zbyt długie (przede wszystkim ze względu na niewystarczającą liczbę pracowników) i w rezultacie niektórzy urzędnicy odpowiedzialni za inne kwestie są zmuszeni do udzielania dodatkowych informacji klientom: *Nie jestem w stanie go też odesłać do informacji, bo po pierwsze tam jest długa kolejka, po drugie trafił na mnie, po trzecie no trzeba człowiekowi pomóc. Zresztą wielokrotnie oni nie chcą iść do informacji, bo jest tam długa kolejka* (wywiad U9).

Pracownicy WSC MUW docenili także możliwość składania dokumentów przez klientów w Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańca, który mieści się w Metrze Centrum. W opinii urzędników ułatwia to klientom załatwianie

spraw, dokumenty można bowiem składać do godziny 20.00, co jest szczególnie istotne, gdy przekazuje się je w ostatniej chwili: *Tak z czysto ludzkiego punktu widzenia na pewno jest to korzystne: raz, że jest to do godz. 20.00, dwa, że umożliwi cudzoziemcom, którzy nie dostaną się tutaj, a mają ostatni dzień złożenia wniosku i nie chcą tego robić pocztą, bo to się wiąże z koniecznością uzupełniania braków formalnych* (wywiad U20). Niestety, jak zauważali badani, klienci bardzo rzadko korzystali z tej możliwości. W opinii urzędników niechęć do korzystania z usług Ogólnomiejskiego Punktu Obsługi Mieszkańca może być spowodowana przekonaniem o gorszej jakości obsługi lub o tym, że gdy załatwia się swoje sprawy osobiście w Wydziale, można rozwiązywać na bieżąco wiele ewentualnych problemów⁶. Rozmówcy podkreślali również, że ich pracę ułatwiłoby uświadomienie cudzoziemcom, że wiele spraw mogą załatwić, nie stawiając się osobiście w Wydziale.

Ważną kwestią mającą wpływ na organizację pracy w WSC MUW, w opinii jego pracowników, była deklarowana niezmiennie od kilku lat **otwartość dyirekcji i kierownictwa na zmiany i propozycje ulepszeń** z ich strony. Większość uczestników badania uważała, że pracownicy mają możliwość zgłaszania propozycji zmian organizacji pracy, które są później wprowadzane w życie. Opinię tę podzielały przede wszystkim osoby z dłuższym stażem pracy w Wydziale. Zdarzały się też jednak sytuacje odwrotne, kiedy to składane propozycje nie przekładały się na konkretne działania i nie zawsze spotykały się z „pozytywnym przyjęciem”: *My zgłaszamy własne potrzeby, kierownik nas wysłucha, okaże zrozumienie, ale to też, wie Pani, nie przekłada się na przyszłość* (wywiad U8). W opinii rozmówców niektóre zmiany są jednak wprowadzane odgórnie, bez wcześniejszej konsultacji z pracownikami, co powoduje, że nie zawsze są trafione. Zarzut ten dotyczył przede wszystkim zmian wprowadzanych przez ustawodawcę i władzę wykonawczą, na które często dyrekcja WSC MUW nie ma wpływu. Z tego względu zdarzają się pomysły nie do końca trafione. Jak stwierdził jeden z rozmówców: *Problem jest taki, że ktoś na górze ma jakiś pomysł i go realizuje bez opinii tego, kto ten dokument będzie personalizował, wydawał i generalnie z nim pracował. I dlatego są one [wprowadzane zmiany] w dużej mierze nietrafione, bo nie mają odniesienia do rzeczywistości. [...] Na przykład wprowadzenie nowego systemu, gdzie w ogóle jest nieuwzględniona liczba znaków, które są w członie nazwiska i imienia* (wywiad U15).

Ważnym impulsem do wprowadzania zmian w WSC MUW, oprócz tych inicjowanych przez dyrekcję i samych urzędników, są **roczne cele** wyznaczone

⁶ Więcej na temat Ogólnomiejskiego Punktu Obsługi Mieszkańca zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji [przyj. red.].

przez Wojewodę Mazowieckiego⁷. W 2012 roku celem tym była terminowość – wprowadzono wówczas pewne rozwiązania, dzięki którym zdecydowana większość decyzji jest obecnie wydawana w pierwszym terminie⁸, bez konieczności przedłużania postępowania (według rozmówców ok. 80–90%), a czas prowadzenia każdej ze spraw jest monitorowany przez kierownictwo. Jak zauważył jeden z pracowników, przekłada się to na lepszy wizerunek Urzędu wśród cudzoziemców: *Ja to nawet słyszałam od klientów, którzy do nas przychodzą, co składają dokumenty i nawet chwalili to sobie, że się poprawiło, że teraz jest lepiej, że te decyzje są szybciej wydawane* (wywiad U6).

3. Warunki pracy w WSC MUW

Kwestią powtarzającą się prawie we wszystkich wywiadach pozostawało duże **obciążenie pracą**. Na pytanie, jaką liczbę spraw dany urzędnik prowadzi, pracownicy sekcji informacji mówili o osobistej obsłudze 50 do 70 klientów i o około 100 odebranych telefonach (w całej sekcji informacji) dziennie⁹. Obsługę podobnej liczby klientów zadeklarowały osoby zajmujące się uzupełnianiem dokumentów oraz wydawaniem kart. Osoby odpowiedzialne za przyjmowanie wniosków mówiły o obsłudze ok. 10 – 12 osób dziennie (co wynika ze złożoności tego etapu oraz konieczności weryfikacji niektórych dokumentów). Pracownik Oddziału Legalizacji Pobytu I z kolei prowadzi w miesiącu średnio 150 – 200 postępowań. Osoby prowadzące przesłuchania spotykają się z około 5 – 6 osobami tygodniowo, chociaż zdarzają się okresy, kiedy przesłuchują 3 – 4 osoby dziennie.

Pracownicy WSC MUW byli podzieleni co do oceny rozwiązania, które miałyby polegać na wprowadzeniu limitów prowadzonych spraw. Dla jednych byłoby to działanie uzasadnione, większość osób wskazywała jednak na trudności w określeniu limitu czasowego potrzebnego na załatwienie danej sprawy. Część urzędników podkreślała także, że duża liczba spraw nie zawsze przekłada się negatywnie na jakość pracy czy termin zakończenia danej sprawy: *Ilość spraw nie ma wpływu na termin zakończenia sprawy. To zależy od charakteru sprawy i jakie czynności muszą być jeszcze wykonane, też czasami trzeba oczekiwać na odpowiedź innych organów i to jest po prostu niezależne od nas* (wywiad U4). Wiele zależy też od samego pracownika, jego doświadczenia i wpra-

⁷ Więcej na temat celów wyznaczanych przez Wojewodę Mazowieckiego zob. *ibidem* [przyj. red.].

⁸ W przypadku większości postępowań prowadzonych w WSC MUW jest to 60 dni od złożenia wniosku [przyj. red.].

⁹ W czasie badania w ramach sekcji informacji 2 osoby udzielały informacji bezpośrednio w siedzibie Urzędu, 2 natomiast przez infolinię [przyj. red.].

wy: *Nie dałabym limitu na pracownika; [...] jest osoba, która potrafi sobie zorganizować pracę i ma trochę doświadczenia, szybciej będzie pracować, i jest osoba, której to pójdzie wolniej, tak bym to określiła* (wywiad U7).

Choć według większości pracowników Wydziału duża liczba spraw nie wpływa zawsze na jakość obsługi i terminowość decyzji, urzędnicy dostrzegali negatywne konsekwencje podobnej sytuacji. Podkreślali, że przy obecnym obciążeniu pracą nie ma możliwości bardziej indywidualnego podejścia do klienta. Pracownicy często nie mają też czasu na przerwę i odpoczynek – szczególnie dotyczy to osób mających bezpośredni kontakt z interesantami: *Tu nie ma czegoś takiego jak wolne chwile na kawę, na pogadanki, trzeba pracować i się pracuje od do* (wywiad U1). Pojawiały się też pojedyncze opinie, że natłok pracy i zbyt mała liczba pracowników wpływają na powstawanie błędów w decyzjach, niedopatrzeń czy na nieterminową realizację zadań, do czego nie powinno dochodzić. Ponadto zdarza się, że ze względu na dużą liczbę klientów w niektóre dni nie wszystkie osoby, które pobrały numer, zostają przyjęte.

Rozwiązaniem problemu zbyt dużego obciążenia pracą byłoby według większości badanych **zwiększenie liczby pracowników**. Postulat ten pojawił się w wypowiedziach niemal wszystkich rozmówców, niezależnie od oddziału i sekcji. Urzędnicy zdawali sobie jednak sprawę, że w obliczu cięć w administracji (które nie ominęły również WSC MUW) zatrudnienie dodatkowych osób jest mało prawdopodobne. Starsi stażem pracownicy dostrzegali jednakże zmiany, jakie zaszły w tym zakresie w WSC MUW: *Jak przyszłam do cudzoziemców, to było nas 9 dosyć długo, potem było nas 14, bo te obowiązki się zwiększały, a w tej chwili nas jest 180* (wywiad U7). Zwiększenie liczby etatów wynikało przede wszystkim ze zwiększającej się liczby postępowań, jak i z wprowadzenia regulacji prawnych oraz procedur określających szczegółowo przebieg postępowania legalizacyjnego. Ponadto w WSC MUW zatrudniono w ostatnich latach dodatkowych pracowników, by uporać się z zaległościami w postępowaniach, sięgającymi poprzedniej abolicji (w 2007 roku)¹⁰.

Jak zauważali urzędnicy, którzy wzięli udział w badaniu, istotną rolę w kwestii stanu zatrudnienia odgrywa nieprzewidywalność zjawiska migracji. Liczba rozpatrywanych wniosków, a co za tym idzie – natężenie pracy – zależą od liczby klientów, która jest bardzo zmienna. Rozmówcy nie potrafili jednoznacznie stwierdzić, jakie są przyczyny tej sytuacji, wskazując jednak pewne prawidłowości, takie jak wahania sezonowe oraz wyjątkowe okoliczności (np. abolicja prowadzona w pierwszej połowie 2012 roku¹¹): *Jeżeli chodzi o ilość spraw, które są prowadzone, to jest bardzo zmienna ilość, w zależności od pory roku. No*

¹⁰ Więcej na temat zmian kadrowych w WSC MUW zob. *ibidem* [przyp. red.].

¹¹ Więcej na temat abolicji zob. *ibidem* [przyp. red.].

bo ten okres taki jesienno-zimowy, to jest jednak wzmożona ilość wniosków [...] wtedy na pewno przydałoby się więcej osób, natomiast w tym okresie letnim, tych spraw jest troszkę mniej, tak więc w okresie letnim nie ma takiej potrzeby (wywiad U3).

Ze względu na wspomniane ograniczenia kadrowe jakiegokolwiek zwolnienie, choroba lub urlop macierzyński mają bardzo duży wpływ na liczbę spraw prowadzonych przez daną osobę. Kierownictwo stara się reagować na bieżąco i uzupełniać braki kadrowe – w przypadkach krótkotrwałych nieobecności, zastępując nieobecnego pracownika osobą z innej sekcji, w okresach dłuższej absencji – przyjęciem pracownika na zastępstwo. Nie zawsze są to działania efektywne, m.in. ze względu na czas potrzebny na przeszkolenie nowej osoby oraz specjalne predyspozycje do pracy z klientem-cudzoziemcem: *A kiedy [jest] rotacja, to momentalnie robią się zaległości, bo doświadczenie niestety przechodzi z czasem (wywiad U13).* Pracownicy doceniali jednak ogólną organizację pracy przyjętą w WSC MUW: *Za mało pracowników, za dużo spraw, czyli nie mogę powiedzieć, że satysfakcjonuje mnie ilość prowadzonych postępowań. Ale adekwatnie do tego, jakie są warunki, to jest dobrze to zorganizowane (wywiad U9).*

Mimo dużego obciążenia pracą **pracownicy właściwie nie zostawali w pracy po godzinach**. Zdarzało się to sporadycznie głównie osobom, które nie mają bezpośredniego kontaktu z cudzoziemcami, oraz młodszymi pracownikami, którym praca początkowo zajmuje więcej czasu. Wyjątkiem był jeden z urzędników, któremu często zdarzało się zostawać dłużej w pracy, jednak wynikało to bardziej z jego zaangażowania niż z konieczności dotrzymania terminów. Jedna z rozmówczyń zwróciła z kolei uwagę na konieczność przychodzenia do pracy przed czasem, by przygotować stanowisko pracy i być gotowym na przyjęcie klientów od razu po otwarciu Urzędu: *A co jest złe, to że o godz. 8.00 rozpoczynamy i my pracę, i wchodzi interesanci. Jest to uważam złe, ponieważ powinno być nawet 15 minut na to [...], każda z nas przychodzi przed 8.00, te dwadzieścia minut, nawet do pół godziny, po to, żeby można było włączyć komputery, żeby już wszystkie systemy działały. Bo interesanta nie interesuje, że mnie w tej chwili jeszcze się nie uruchomił system (wywiad U14).* W kwestii możliwości odbierania wolnych godzin za nadgodziny badani byli podzieleni. Część twierdziła, że jest to możliwe, ale niektórzy zauważali, że poświęcają na nie swój czas prywatny, za który nic im nie przysługuje.

Pracę w Urzędzie rozmówcy określali jako **stresującą**, przede wszystkim ze względu na dużą odpowiedzialność oraz konieczność wykonywania zadań pod presją terminów: *Jak się zacznie zaniedbywać wszystko, to wszystko dalej się sypie. To jest presja bardziej takiej własnej organizacji, tej mobilizacji (wywiad U2).* Dodatkowym wyzwaniem jest również sama specyfika pracy w WSC MUW

polegająca na obsłudze klientów-cudzoziemców: *To praca jakby nie było jest to praca stresująca. Jest to praca specyficzna, nie jest to praca z obywatelem polskim, jest to praca z cudzoziemcem, każdy cudzoziemiec jest inny. Ma inne zachowania, także my musimy się dostosować* (wywiad U11). Poza kwestiami związanymi z różnicami kulturowymi istotne są także problemy komunikacyjne na tle językowym (o czym szerzej w dalszej części raportu), roszczeniowość klientów, a w skrajnych przypadkach agresja.

Mówiąc o warunkach pracy, pracownicy WSC MUW, podobnie jak w badaniu zrealizowanym w 2009 roku, często wskazywali na kwestię **niskich wynagrodzeń**. W ocenie niektórych pracowników, poziom wynagrodzeń jest bardzo niesatysfakcjonujący: *To są realia, o których każdy chce przemilczeć, nie pokazuje nawet RMUA-y w przychodni zdrowia, bo jest mu wstyd. 1200 zł to nie są pieniądze, za które mógłby sobie żyć normalny człowiek* (wywiad U13). Rozmówcy podkreślali, że poziom płac jest nieadekwatny do zakresu obowiązków, odpowiedzialności oraz do realiów życia w Warszawie. Podobna sytuacja wpływa nie tylko na poziom życia, ale także negatywnie odbija się na pracy: *Brak motywacji finansowej dla urzędnika. To jest niuans, który wpływa na całe życie. Jeżeli człowiek myśli cały czas, jak ma funkcjonować z takimi zarobkami, to ma problem. To się przekłada na pewno na pracę* (wywiad U15). Ponadto niskie wynagrodzenia są w opinii urzędników przyczyną trudności ze znalezieniem osób z odpowiednimi kwalifikacjami (np. językowymi) oraz rotacji personelu: *Trudno jest zatrudniać wykwalifikowanych pracowników, kiedy oferuje im się 1500 zł netto* (wywiad U12).

Mówiąc o wynagrodzeniach, urzędnicy zwracali uwagę także na inne kwestie. Według niektórych rozmówców wynagrodzenia osób w WSC MUW na bardzo podobnych stanowiskach są niekiedy różne, co wywołuje jeszcze większą frustrację. Wśród pracowników panowało również przekonanie, że w poszczególnych oddziałach siatki płac są inne: *Osoby zajmujące de facto te same stanowiska, na papierze inaczej nazywane i zarabiają np. połowę tego, co osoba pracująca obok. Uważam, że jest to głęboko niesprawiedliwe i rodzi może nie tyle konflikty, ale na pewno niezadowolenie i dyskomfort* (wywiad U12).

Jednocześnie większość rozmówców zdawała sobie sprawę z tego, że wysokość wynagrodzeń nie zależy tylko od dyrekcji Wydziału i należy ją rozpatrywać w kontekście całego sektora administracji publicznej: *Z tego co wiem, wysokość wynagrodzenia też nie zależy też bezpośrednio od kierownictwa, wszystko zależy od budżetu, który jest przewidziany na dany rok, więc myślę, że chyba nie ma możliwości zwiększenia ewentualnego tych wynagrodzeń* (wywiad U3). Dyrekcja i kierownictwo miały świadomość, że poziom wynagrodzeń jest niski a także że wprowadzenie systemu schodkowego pozwalającego na zwiększenie

zarobków z biegiem czasu nie jest wystarczająco motywujące dla pracowników (szczególnie w perspektywie dłuższego zatrudnienia).

Sami pracownicy WSC MUW mieli podzielone opinie odnośnie do **systemu motywacyjnego**¹². Należy podkreślić, że część z nich nie była pewna, czy w Wydziale w ogóle taki system istnieje. Rozmówcy zdawali sobie oczywiście sprawę, że wraz ze stażem pracy wynagrodzenie wzrasta, jednak jego wysokość nie wydała się być dla nich motywująca. Co więcej, wiele osób osiągnęło już maksymalny pułap wynagrodzenia i nie może liczyć na kolejną podwyżkę. Według urzędników, choć kierownictwo dysponuje teoretycznie dodatkowymi narzędziami finansowymi do motywowania pracowników (podwyżki i nagrody), nie ma możliwości skorzystania z nich (ze względu na zamrożenie środków). Poza tym i tak były one postrzegane jako niewystarczające, by odpowiednio motywować pracowników: [...] *te nagrody, które nie dość, że są nieregularne, to jeszcze żałosne, w żaden sposób nie motywują, mimo że mają oparcie w statystykach, które w żaden sposób nie oddają niczego* (wywiad U15).

Pracownicy Wydziału dostrzegali jeszcze jeden istotny problem w kontekście motywowania do pracy, mianowicie **ograniczoną możliwość rozwoju zawodowego**, rozpatrywaną zarówno w kategoriach finansowych, jak i merytorycznych. Negatywną opinię na temat krótkiej ścieżki kariery podzielała część kadry kierowniczej, choć jednocześnie zwracała uwagę na system podwyżek schodkowych wprowadzony w WSC MUW jakiś czas przed badaniem. Podwyżki przewidziane w tym systemie przeznaczone są jednak przede wszystkim dla nowych pracowników. W konsekwencji pracownicy z dłuższym stażem nie widzą dla siebie możliwości dalszego rozwoju (poza szkoleniami, o czym mowa w kolejnej części raportu): *Jest problem taki, że jest taki zastój, że nie ma możliwości rozwoju. Brak jakiegokolwiek szczebla, żeby iść wyżej, w zasadzie żadnych perspektyw. Widelki, jakie określają wynagrodzenie, to już dawno zostały osiągnięte przeze mnie i przez koleżanki [...] siedzimy tutaj i tak w zasadzie siedzimy w miejscu, ani człowiek się nie rozwija, swoich umiejętności, zastął się tutaj człowiek, nie ma możliwości* (wywiad U8). To demotywująca i frustrująca sytuacja: *Nie ma jasnej ścieżki awansu. Niby są jakieś programy kadrowe, jest ścieżka przewidziana od inspektora do starszego inspektora wojewódzkiego [...], ale generalnie jest to rzadko stosowane i człowiek tkwi cały czas na stanowisku starszego inspektora. I człowiek tkwi i tkwi i nic z tego nie wynika* (wywiad U15). Sytuacja ta wynika ze specyficznej struktury Wydziału, stosunkowo

¹² W chwili przeprowadzania badania kierownictwo WSC MUW wdrażało pilotażowy projekt wprowadzający narzędzia do tworzenia ścieżek rozwoju zawodowego. Żaden z pracowników nie wspominał jednak o tym w wywiadzie, z czego można wnioskować, że projekt był w fazie początkowej.

płaskiej i pozwalającej na małą elastyczność: *Duża ilość pracowników wykonuje takie same zadania. To jest rozciągnięte poziomo. Natomiast pionowo gradacja trudności no nie jest zbyt wysoko. Struktura jest stała. Nie mamy możliwości elastycznego podejścia* (wywiad U17).

Z powodu niskiego poziomu wynagrodzeń o pracę w WSC MUW starają się przede wszystkim osoby młode, dopiero rozpoczynające karierę zawodową: *Młodzi ludzie przychodzą i traktują to jako szczebel w karierze, bo nikt na to miejsce nie przyjdzie nie wiem, ze stażem 20 lat albo jakimiś kompetencjami. Bo po prostu dla doświadczonego pracownika to się nie opłaca* (wywiad U18). Młody zespół ma duży potencjał (nie ma żadnych zaszczości, można go odpowiednio ukierunkować), nie zawsze jednak można go wykorzystać ze względu na to, że niskie płace i ograniczone możliwości, wraz z dużą presją czasową i specyfiką pracy z klientem odmiennym kulturowo, powodują rotację pracowników w Urzędzie: *Ścieżka kariery zawodowej tych pracowników, którzy zaczynają w Urzędzie Wojewódzkim, często wygląda tak, że oni idą do ministerstw czy urzędów centralnych albo do samorządu* (wywiad U17). Dyrekcja WSC MUW zdaje sobie sprawę, że obecnie przyciąga, podobnie jak inne instytucje publiczne, osoby zainteresowane pracą przede wszystkim ze względu na regularność wypłat wynagrodzenia i przestrzeganie prawa pracy. Dzięki temu zainteresowaniu fluktuacja pracowników była w momencie badania na ustabilizowanym poziomie i stanowiła marginalny problem w porównaniu z sytuacją sprzed kilku lat¹³. Jednocześnie, jak podkreślali niektórzy rozmówcy, taką sytuację należy postrzegać jako przejściową i już teraz należy zadbać o ofertę finansową, która zatrzyma pracowników, gdy poprawi się ogólna sytuacja gospodarcza: *Należałoby popracować nad tym, żeby to była praca docelowa, co najmniej kilkuletnia, bo to nie jest praca łatwa, lekka i przyjemna robótka* (wywiad U1). Jedną z głównych postulowanych zmian, która może sprawić, że pracownik będzie wiązał swoją przyszłość zawodową z Wydziałem, jest podwyższenie podstawy wynagrodzenia. Co istotne – stabilnej i kompetentnej kadry urzędniczej nie da się stworzyć tylko dzięki zapewnieniu pozafinansowego systemu motywacyjnego: *Co z tego, że ten Urząd będzie tych ludzi szkolił, coraz więcej w nich inwestował, jak on będzie sobie kadrę szkolił dla prywatnych firm na dobrą sprawę. Bo odejdą. Szkoleniami można zatrzymać na chwilę. Ale szkolenia to jest pewne mamienie pracownika [...]. Można go dobrze zmamić, nie będzie miał co do garnka włożyć, w końcu się zorientują* (wywiad U18).

W sprawie **ogólnych warunków pracy** na pierwszy plan w rozmowach z urzędnikami wysuwała się **kwestia budynku**, w którym mieści się główna

¹³ Więcej na temat sytuacji kadrowej w WSC MUW zob. *ibidem* [przyp.red.].

część WSC MUW¹⁴. Według większości pracowników budynek nie jest dostosowany do zadań, jakie powinien wypełniać Urząd. Pracownicy zwracali uwagę przede wszystkim na brak wystarczającej liczby pomieszczeń oraz na to, że wszędzie jest „ciasno”. Warunki pracy są nieodpowiednie, wpływa to też negatywnie na jakość obsługi klienta, m.in. ze względu na zbyt małe pomieszczenia, w których odbywają się przesłuchania, jak i zbyt małą ich liczbę. Wielu cudzoziemców odczuwa w trakcie przesłuchań duży dyskomfort, ponieważ są zmuszeni rozmawiać o kwestiach bardzo osobistych w obecności osób postronnych. Problem ograniczeń lokalowych dotyczy także archiwum, które „pęka w szwach”.

Ponadto siedziba WSC MUW, niewyposażona w windę czy specjalny podjazd, jest nieprzystosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością fizyczną, osób starszych oraz odwiedzających Urząd z małymi dziećmi: *Ten budynek, moim zdaniem, w ogóle nie jest przystosowany do Urzędu, nie ma windy np. kiedy przyjdzie osoba niepełnosprawna jest problem, trzeba schodzić na dół i tam obsługiwać, bo po tych schodach niestety nikt nie wejdzie, czy o kulach, czy ze złamaną nogą, czy ktoś na wózku inwalidzkim, a często tak jest. Przychodzą też ludzie z małymi dziećmi, wózki zostawiają na dole, dzieci wnoszą na górę* (wywiad U11). Budynek był krytykowany także za mało estetyczne wnętrza, panujący nieporządek oraz brak wystarczającej liczby sanitariatów. Pracownicy narzekali ponadto na brak klimatyzacji i konieczność pracy w bardzo wysokiej lub w bardzo niskiej temperaturze. W opinii urzędników w budynku brakuje również miejsca, gdzie interesanci mogliby wypełniać dokumenty. Wszystko to przekłada się nie tylko na warunki pracy, ale i na wizerunek Wydziału: *[...] osoby też się denerwują, bo „o matko, u was po tych schodach, w ogóle nie myślicie, gdzie jest pokój dla matki z dzieckiem, żeby mogła... stoliki zrobiliście z zabawkami, a gdzie ja to dziecko przebiorę?”. I my to wszystko odbieramy i musimy się nasłuchać, bo ta Pani siedzi i składa te dokumenty, ale swoje musi powiedzieć* (wywiad U8).

Pracownicy wspominali też o braku pomieszczenia, w którym mogliby zrobić sobie przerwę od pracy (szczególnie zwracały na to uwagę osoby pracujące bezpośrednio z klientami). W siedzibie Wydziału w czasie badania znajdowały się jedynie kąciaki socjalne, które według pracowników stanowią namiastkę prawdziwego pokoju socjalnego. Miejsca te nie są, w opinii pracowników WSC MUW, przestrzenią, gdzie można spokojnie usiąść, odpocząć i spożyć posiłek. Ponadto dostęp do nich zależy od miejsca pracy danej sekcji w budynku, nie-

¹⁴ WSC MUW ma dwie siedziby: jedną przy ul. Długiej (gdzie prowadzi się m.in. postępowania dotyczące legalizacji pobytu) oraz przy pl. Bankowym (gdzie prowadzi się sprawy zezwoleń na pracę i sprawy z związane z kwestiami dotyczącymi obywatelstwa) [przyr. red.].

kórzy pracownicy nie byli nawet pewni, gdzie znajdują się te pomieszczenia: *Mikrofala chyba jest gdzieś na górze, ale nie sposób jest przedrzeć się przez fale cudzoziemców z parówką, prawda?* (wywiad U13). Ze względu na ograniczenia lokalowe pracownicy nie mieli także łatwego dostępu do pokoju socjalnego, który został kiedyś oddany do ich dyspozycji, i w rezultacie nie korzystali z niego. W związku z tym pokój został zlikwidowany. Wielu rozmówców spożywało posiłki w swoim pokoju, co często bywa niemożliwe, jeśli danego dnia przyjmuje się wielu klientów. Nie w każdym pokoju był też czajnik. Jednocześnie część osób podkreślała, że nie ma czasu na korzystanie z jakiegokolwiek przestrzeni socjalnej i w rezultacie decydowała się jeść w trakcie pracy: *Na przykład ja jem z szuflady. To znaczy wyciągam z szuflady, zjadam, i chowam do szuflady i to jest mój pokój socjalny. Tu gdzie siedzimy. Jak mam gdzieś iść siedzieć pół godziny, to mi szkoda czasu na to. Wolę spożywać i w tym czasie sprawdzać maile albo coś innego* (wywiad U18).

Pracownicy WSC MUW zdawali sobie sprawę, że kwestie związane z siedzibą Urzędu w dużej mierze nie są zależne od dyrekcji, a ze względu na zabytkowy charakter budynku możliwość wprowadzania w nim zmian jest ograniczona: *No cóż, Urząd biedny. My to w jakiś sposób rozumiemy, ale no ciężko się pracuje. Człowiek jest podenerwowany, ma mniejszą wydajność* (wywiad U15). Dyrekcja i kierownictwo były świadome wszystkich wymienionych przez pracowników ograniczeń związanych z siedzibą Wydziału, zwracając dodatkowo uwagę na potrzebę stworzenia jednej placówki, w której znajdowałyby się wszystkie oddziały WSC MUW. Pozwoliłoby to na sprawniejszą komunikację między nimi i zarządzanie nimi. Przedstawiciele dyrekcji postulowali *zgromadzenie* [w nowej siedzibie] *nie tylko naszych usług dla cudzoziemców (i nie tylko, bo to przecież także pracodawcy i obywatele polscy składają swoje wnioski), ale też innych instytucji, do których przychodzi cudzoziemiec w celu organizacji swoich spraw. Czyli to też organizacje pozarządowe, MSW, jakaś część UdsC* (wywiad U17). Zapotrzebowanie na nową siedzibę zostało zgłoszone wojewodzie już dawno temu, główną przeszkodą są jednak kwestie finansowe.

Pracownicy zasadniczo nie narzekali na wyposażenie WSC MUW w **sprzęt biurowy**. Pojedyncze osoby zgłaszały zastrzeżenia w sprawie m.in. braku niezbędnego sprzętu oraz niejasnych procedur jego zamawiania (np. skanerów) czy wieku swoich komputerów. W czasie badania każdy pracownik miał jednak swój komputer, a w każdym pokoju była drukarka, a nawet jeśli niektóre urządzenia miały już swoje lata, jak wskazywali rozmówcy, były nadal funkcjonalne. W miarę na bieżąco były również dostarczane materiały biurowe, chociaż dostępność niektórych z nich była według rozmówców ograniczona, co niekiedy zmusza do szukania brakujących materiałów u innych pracowników: *Jeśli chodzi o zszywacze, zszywki, długopisy, ołówki, teczki, wąsy do akt, to wszyst-*

ko zwykle przychodzi w zbyt małej ilości i później się okazuje, że zawsze mamy tego na styk, albo zbyt mało i trzeba chodzić po koleżankach z pokoju i tego szukać, prosić, a one też mają mało (wywiad U9). Część osób zwracała uwagę na wspomniane już trudności techniczne związane z zawieszaniem się systemów czy też z koniecznością korzystania z różnych, niekompatybilnych ze sobą systemów informatycznych.

4. Atmosfera w pracy i poczucie bezpieczeństwa

Atmosfera i relacje między pracownikami były oceniane pozytywnie. Większość osób nie narzekała na **komunikację wewnętrzną** w WSC MUW. Rozmówcy na ogół twierdzili, że stanowią zgrany zespół, a w przypadku pomyłek, np. na etapie przyjmowania wniosków, natychmiast przekazują sobie informacje, co należy skorygować. Szczególnie pozytywnie oceniana była współpraca w obrębie sekcji, gdzie pracownicy mogą liczyć na swoją wzajemną pomoc i wsparcie: [...] *generalnie można się skonsultować i że to powiedzmy, że jest taki podział i że siedzą razem osoby, które się zajmują danym rodzajem spraw, no i wtedy można tak jakby konsultować ze sobą* (wywiad U4). Jak już wspomniano, wśród rozmówców znalazły się jednak osoby wskazujące na pewne problemy komunikacyjne (brak przepływu informacji) między oddziałami. W konsekwencji zdarza się, że osoby z różnych oddziałów pracują według różnych wytycznych. By temu zapobiec, w WSC MUW są organizowane wspólne szkolenia w wybranych obszarach tematycznych, wydaje się jednak, że konieczne jest podjęcie także innych działań mających podobny cel. Jest to szczególnie istotne w kontekście spójności informacji na temat procedur czy czynników zewnętrznych, takich jak zmiana prawa, które wpływają na pracę całego Wydziału: *Brak w komunikacji szwankuje. Dosłownie. Tzn. nie ma przepływu informacji. Ponieważ jesteśmy podzieleni na dwa oddziały, między oddziałami tak jakby nie zawsze są oba oddziały informowane o tych samych rzeczach. Czyli jak są jakieś zmiany przepisów prawa, albo wyjdzie na jaw, że są prowadzone dwa równoległe postępowania to nie zawsze jesteśmy... nie zawsze przepływa ta informacja między oddziałami [...] każdy się zamyka w swoim [oddziale]* (wywiad U9). W związku z koniecznością ścisłej współpracy (jako że każda decyzja administracyjna jest efektem współdziałania wielu osób) kierownictwo i dyrekcja widzą potrzebę integracji pracowników, którzy powinni się lepiej poznać. Może to zapobiec sytuacji, gdy *koleżanki siedzą pokój w pokój i jedna o drugiej nic nie wie, nie wie nawet, jak ma na imię* (wywiad U7).

Pracownicy WSC MUW pozytywnie oceniali też **relacje z przełożonymi** i z kierownictwem. W sytuacjach problemowych (np. niezadowolony klient) mogą zwrócić się oni o pomoc do bezpośredniego zwierzchnika, w ostateczno-

ści – do kierownictwa. Pracownicy Wydziału mogą również liczyć na ich wsparcie w sprawach, które są zawite i niekonwencjonalne. W przypadku trudności z klientami (które według nich wynikają głównie z niewiedzy cudzoziemców i niezajomości polskiego prawa) najczęściej deklarowaną strategią (szczególnie przez pracowników sekcji informacji) jest asertywność i spokojne objaśnianie (samodzielnie lub z pomocą współpracowników) obowiązujących przepisów, a w przypadku braku zrozumienia – cytowanie wybranych fragmentów ustaw: *Zawsze staramy się uciszyć tego cudzoziemca, stonować, wytłumaczyć jeszcze raz i tak dalej, no oczywiście musimy przyjąć wszystkie obelgi, bo takie też się zdarzają, ale jakoś sobie radzimy* (wywiad U11). Odesłanie klienta do koordynatora lub kierownika to dopiero kolejny krok. Jak stwierdził jeden z pracowników, interwencja kierownictwa bywa bardzo pomocna m.in. ze względu na fakt, iż przekraczając próg pokoju dyrektora czy kierownika już całkiem inne argumenty podnoszą i inną pozę przyjmują (wywiad U1). Niektórzy rozmówcy wspominali jednak o nierównym w ich opinii traktowaniu klientów i pracowników przez kierownictwo. Przywoływali przykłady zbyt daleko idących ustępstw kierownictwa na rzecz bardzo **roszczeniowych klientów**. Chodzi przede wszystkim o zmienianie przez zwierzchników wcześniejszych decyzji urzędników a tym samym podważanie ich kompetencji i pozbawianie ich wiarygodności w oczach klientów: *Niejednokrotnie się okazuje, że pracownik kontra interesant zawsze przegra. I to nie jest fair, tym bardziej że niejednokrotnie zdarzają się sytuacje, że przychodzi petent, słyszy daną informację od urzędnika, nie zgadza się z nią, idzie do kierownika, albo w ogóle do koordynatora i tam idą mu na rękę i mówią tak i tak [...]. Wtedy nie wyglądamy na osoby kompetentne i to tak naprawdę rozwala cały wizerunek takiego pracownika* (wywiad U9).

W ostateczności, gdy trafi się wyjątkowo kłótlivy, a niekiedy agresywny klient, interweniuje ochrona. Zdarzają się również osoby, które na różne sposoby starają się wymóc pozytywną decyzję, np. robiąc dużo szumu i krzyku wokół siebie. Inne są od samego początku nastawione roszczeniowo, niezadowolone z jakości obsługi i często składają skargi na urzędników. Jak zauważył jeden z rozmówców: *Niektórzy klienci uważają, że nic się bez krzyku nie złatwi: gdzieś tam poszło wśród nich, że trzeba tutaj robić zamieszanie, że najlepiej przyjść z Polakiem, który zrobi zamieszanie* (wywiad U1).

Z oczywistych względów największą presję ze strony interesantów odczuwali pracownicy mający z nimi codzienny kontakt, a szczególnie osoby udzielające informacji. W punkcie informacyjnym cudzoziemcy mogą bowiem nie tylko zasięgnąć informacji, ale również dowiedzieć się, na jakim etapie są ich sprawy. W takiej sytuacji pracownik informacji utożsamiany jest z samym urzędem i na nim skrupia się złość czy frustracja klientów związana z ewentualnymi

problemami (przedłużenie procedury, decyzja negatywna itp.): *Jeżeli coś jest nie tak, to my jesteśmy jakby winne, tak, że coś tam się nie udaje. Więc ta presja jest duża. Czasami były takie sytuacje, że ochrona musiała interweniować (wywiad U11).* Pracownicy WSC MUW nie skarżyli się jednak na brak poczucia bezpieczeństwa w pracy. Nieprzyjemne sytuacje opisywali raczej jako dodatkowy stres, ale nie jako poczucie zagrożenia ze strony klientów. Urzędnicy mający ograniczony kontakt z cudzoziemcami, borykali się przede wszystkim z wspomnianą już wcześniej presją czasu, by każdą sprawę zakończyć jak najszybciej.

5. Standardy obsługi interesantów w WSC MUW

W latach 2010–2011 roku w WSC MUW zostały wypracowane standardy obsługi klientów¹⁵. W proces ten zostali włączeni wybrani pracownicy Wydziału. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli dyrekcji: *Pracownicy nie dostali żadnej gotowej propozycji. Chodziło o to, żeby sami doszli do tego, co ich zdaniem powinno być w tych standardach. Patrząc na potrzeby klientów i na swoje. Żeby wyważyć obie strony (wywiad U17).*

Pracownicy, którzy wzięli udział w badaniu, byli świadomi, że w WSC MUW obowiązują pewne standardy pracy, ale mówiąc o nich, często odnosili się raczej do pewnych intuicyjnych zasad zachowania (np. szacunek do klienta), przyjętych procedur bądź wprowadzonych rozwiązań (np. system numerkowy, możliwość wyrażania przez klienta opinii na temat obsługi) niż do konkretnego dokumentu, będącego katalogiem standardów zatwierdzonych w Wydziale: *Że każdy klient jest indywidualny, rzetelność, tak... Nie pamiętam, tu mnie Pani zaskoczyła, to są dla mnie bardzo takie naturalne standardy (wywiad U8).* Brak rozeznania w kwestii obowiązujących standardów wynika prawdopodobnie z tego, że nie każdy pracownik został z nich przeszkolony, a takie szkolenia powinny zostać przewidziane w procesie wdrażania nowych urzędników w pracę w WSC MUW. Standardy są jednak jawne i spisane na planszach znajdujących się w korytarzach siedziby Wydziału.

Według urzędników prawa cudzoziemców wynikające z obowiązujących przepisów są w WSC MUW przestrzegane. Niektóre osoby podkreślały, że cudzoziemiec jako interesant ma w Wydziale takie same prawa jak obywatel polski. Nie odbywały się specjalne szkolenia na ten temat dla pracowników, a sami rozmówcy nie widzieli takiej potrzeby, uzasadniając swoją opinię tym, że są to kwestie oczywiste dla każdego urzędnika.

¹⁵ Zob. Załącznik nr 2 do niniejszej publikacji. Więcej na temat standardów zob. także *ibidem* [przyt. red.].

Na podstawie przeprowadzonych rozmów można stwierdzić, że pracownicy wiedzą, że w WSC MUW obowiązuje kodeks postępowania z klientami. Byli też świadomi obowiązków, które na nich ciążyą względem klientów, związanych z udzielaniem im rzetelnych informacji, uprzejmością czy koniecznością poświęcenia im czasu. Fakt, że nie do końca wiedzą, jakie zasady składają się na skodyfikowane standardy, pozwala zasugerować, by każdy nowy pracownik był zapoznawany z przyjętymi standardami.

6. Przygotowanie urzędników do pracy

Nabór do pracy w Wydziale odbywa się w drodze konkursu. Do wymogów stawianych przyszłym pracownikom należą przede wszystkim: znajomość zagadnień związanych ze służbą cywilną i funkcjonowaniem Urzędu Wojewódzkiego, znajomość regulacji dotyczących cudzoziemców i komunikatywna znajomość przynajmniej jednego języka obcego używanego w Unii Europejskiej. Rekrutacja ma charakter kilkustopniowy – po weryfikacji formalnej kolejnym etapem rekrutacji są testy pisemne sprawdzające znajomość przepisów. Następnie przeprowadza się rozmowę kwalifikacyjną, podczas której zadaje się również pytania merytoryczne. Ze względu na brak odpowiednich narzędzi w trakcie rekrutacji nie ocenia się predyspozycji psychologicznych ani charakterologicznych do pracy w Wydziale, choć według dyrekcji byłoby to wskazane: *Nie jesteśmy w stanie zbadać tych umiejętności interpersonalnych, nie mamy takich narzędzi, ani my takich kompetencji. Tego nam rzeczywiście brakuje. Umiejętności związane z obsługą klienta, z pracą związaną z drugim człowiekiem, wychodzą, mówiąc brutalnie, w praniu* (wywiad U17).

Zainteresowanie pracą w WSC MUW jest, jak podkreślała dyrekcja i kierownictwo, spore, jednak często zgłaszają się osoby bez doświadczenia, zaraz po studiach albo długo poszukujące innej pracy. W rezultacie nowi pracownicy to przede wszystkim osoby dopiero rozpoczynające karierę zawodową, co jednak nie jest specyfiką Wydziału, a raczej całego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

Proces przygotowywania do pracy został oceniony przez osoby zatrudnione w WSC MUW jako duże wyzwanie ze względu na zakres informacji, które należy przyswoić. Nowy pracownik jest stopniowo wdrażany do pracy przez osoby z dłuższym stażem i zapoznawany z pracą na każdym stanowisku w Wydziale, począwszy od udzielania informacji, przez przyjmowanie wniosków, na wydawaniu decyzji kończąc: *Uczymy się od starszych koleżanek. Także jest to takie szkolenie, że wszystko stopniowo jest wprowadzane w te procedury, nie ma tak, że przychodzisz, siadasz i od razu przyjmujesz* (wywiad U5). Jest to duża zmiana, przed laty niektórzy pracownicy musieli samodzielnie przyjmować klientów już po kilku dniach od rozpoczęcia pracy: *Nie było komu, młody pra-*

ownik młodego uczył, tak było w tym Urzędzie, ale ja mówię o sytuacji z 2007 roku, kiedy ja przyszedłam i była abolicja poprzednia. Po tygodniu osoby siadały, żeby to przyjmować, żeby to cokolwiek szło, a osoba nie miała bladego, zielonego pojęcia, co z czym, do czego (wywiad U8). Zdarzają się sytuacje, kiedy mimo okresu przygotowania i procesu wdrożenia, dana osoba nie sprawdza się w pracy w ogóle lub w danym obszarze, np. w pracy bezpośredniej z klientem. Wówczas umowa z nią nie jest przedłużana lub taki pracownik zostaje oddelegowany na inne stanowisko.

Większość urzędników uznała się za dobrze przygotowanych do pracy, opinię o swoich kolegach respondenci mieli już jednak różną. O ile pracownicy dość pozytywnie wypowiadali się o całym Wydziale, zauważali jednocześnie, że dla niektórych osób, chcących m.in. zdobyć doświadczenie przydatne przy staraniu się o inne stanowiska w administracji, jest to praca tymczasowa. Część pracowników, którzy planują zmienić pracę, z założenia nie angażuje się w pełni w rzetelne wykonywanie swoich obowiązków.

Mówiąc o przygotowaniu kadry urzędniczej, ponownie należy wspomnieć o zjawisku rotacji. Choć problem ten został znacznie ograniczony, każdy nowy pracownik musi być szkolony od nowa, co stanowi pewne obciążenie dla reszty pracowników, szczególnie jeśli do pracy przyjmowane są osoby bez doświadczenia. Proces nauki i usamodzielniania się zajmuje kilka miesięcy ze względu na konieczność zapoznania się z wieloma przepisami i procedurami: *Charakter pracy w tym wydziale ma to do siebie, że jest intensywna i wymaga nauczania się. Tu się nie da tak, przesiedzieć sobie bez niczego. Albo się jest i się pracuje, a w związku z tym trzeba się czegoś nauczyć, albo bardzo szybko to widać* (wywiad U17).

W Wydziale organizowane są **szkolenia** w różnych obszarach tematycznych, które pozwalają zdobyć wiedzę i kompetencje przydatne w pracy. Dotyczą one m.in. systemów informatycznych, z których korzystają pracownicy, przepisów i ich zmian (m.in. ustawa o cudzoziemcach, kodeks postępowania administracyjnego), radzenia sobie ze stresem i asertywności, obsługi klienta odmiennego kulturowo oraz bieżącej sytuacji (np. politycznej, społecznej i gospodarczej) w wybranych krajach pochodzenia klientów Wydziału. Urzędnicy docenili m.in. zorganizowane w ramach szkoleń spotkania z samymi cudzoziemcami. Szkolenia są realizowane zarówno przez zewnętrznych trenerów, jak i przez osoby pracujące w WSC MUW.

Kierownictwo uważa, że szkolenia powinny odbywać się regularnie, być na stałe wpisane w działalność tej instytucji oraz obejmować wszystkich pracowników. Wymaga to jednak znaczących nakładów finansowych i czasowych, które nie zawsze są w zasięgu Wydziału (obecnie znaczna część szkoleń jest realizowana w ramach projektów współfinansowanych z programów Unii

Europejskiej). Niektórzy pracownicy WSC MUW należą do sieci trenerów wewnętrznych, działającej w ramach całego urzędu wojewódzkiego: *Są [to] wyłonieni w ramach [Mazowieckiego] Urzędu [Wojewódzkiego] pracownicy, którzy deklarują chęć szkolenia pracowników z uwagi na swoje doświadczenie, wiedzę, umiejętności. Dla z nich z kolei są organizowane takie szkolenia trenerskie, które podnoszą ich kompetencje* (wywiad U17). Posiadanie wykwalifikowanych trenerów wśród urzędników może częściowo ograniczyć konieczność pozyskiwania znacznych funduszy na prowadzenie szkoleń.

Zasadniczo pracownicy WSC MUW uznali, że szkolenia są im przydatne w pracy. Opinie na temat jakości szkoleń były jednak zróżnicowane. Jak podkreślali sami badani, zależy ona przede wszystkim od osób je prowadzących. Rozmówcy wspominali zarówno o szkoleniach będących, w ich opinii, stratą czasu, jak i przeciwnie, o takich, które okazały się bardzo przydatne, np. w przystępny i wiarygodny sposób przybliżyły problematykę wybranego kraju bądź specyfikę. Jak zauważył jeden z urzędników: *Pamiętam dwie stracone godziny, kiedy pan nic nie powiedział [więcej] o danym kraju niż to co mogłem przeczytać w Wikipedii (...) ale rzeczywiście zdarzały się szkolenia, że osoba (...) przedstawiła nam stereotypy, przedstawiła nam, to było o kraju słowiańskim, też i takie zabawne historie językowe, gdzie dane słowo u nas znaczące coś wulgarnego, brzydkiego, u nich jest w użyciu potocznym, normalnym, to było fajne* (wywiad U1). Niektórzy pracownicy z dłuższym stażem podkreślali, że kilka razy byli na szkoleniach o tej samej tematyce (bez pogłębiania tematu szkolenia), co wydawało im się mało efektywne. Jest to szczególnie istotne w świetle uwag pracowników, że szkolenia mogą być przyczyną rosnących zaległości, ponieważ odbywają się kosztem pracy.

Rozmówcy nie zawsze byli też pewni, według jakiego klucza podejmowane są decyzje o wyborze tematyki danych zajęć. Kierownictwo i dyrekcja twierdziły, że decydując się na dane szkolenie, biorą pod uwagę sugestie pracowników, ale i własne spostrzeżenia odnośnie do obszarów wiedzy i kompetencji osób zatrudnionych w Wydziale. Według jednego z urzędników dużym wyzwaniem jest również ocena przydatności danego szkolenia tylko na podstawie jego opisu. Co więcej, pracownicy są niekiedy wysyłani na szkolenia za późno, kiedy już samodzielnie opanowali dane zagadnienie (np. obsługę systemu informatycznego).

Podczas wywiadu część osób miała trudności z określeniem konkretnych potrzeb szkoleniowych, wskazując jedynie pewne obszary. Z punktu widzenia urzędników najbardziej przydatne wydają się być kursy językowe oraz szkolenia praktyczne (np. z asertywności, informatyki), które nie ograniczają się do teorii i suchych faktów. Jednocześnie często zgłaszano potrzebę nieustannego doształcania się z zakresu m.in. konkretnych rozwiązań prawnych: *Szkolenia powinny być po prostu [organizowane] w miarę zmian przepisów prawnych czy jakichś*

niedomówień. Są po prostu sytuacje, w których przepisy prawa nie są doprecyzowane. Przez to, że są niedoprecyzowane, jest brak konkretnej metody pracy (wywiad U9). Ponadto pojawił się postulat szkoleń dotyczących rozwiązań z dziedziny polityki migracyjnej w innych krajach Unii Europejskiej i bieżącej sytuacji w krajach pochodzenia klientów (politycznej, społecznej i gospodarczej).

W opinii urzędników najlepsze przygotowanie do pracy dają jednak nie tyle szkolenia, ile **praktyka oraz uczenie się od bardziej doświadczonych osób**: *Najlepszym nauczycielem dla każdego urzędnika jest ten staż odbyty w tym urzędzie, te przepracowane kilka miesięcy w Urzędzie, najlepiej lat* (wywiad U1). Pracownicy podkreślali wagę samokształcenia oraz konieczność monitorowania zmian w przepisach. Ponadto w Wydziale między urzędnikami dochodzi do wymiany informacji w mniej lub bardziej sformalizowany sposób, co pozwala na bieżąco orientować się w tym, czym zajmują się inni pracownicy, i posiłkować podstawowe informacje wykraczające poza zakres własnych zadań: *Każda z tych sekcji robi jakąś prezentację, jakieś szkolenie. I przekazuje wiedzę pracownikom z innych sekcji. I tak to się wszystko miksuje, żeby pracownicy mieli pojęcie, czym się zajmują inne oddziały. [...] bo nieraz mamy takie zabłąkane owieczki, które u nas się pytają o zakres działania innego oddziału* (wywiad U18). Co ciekawe, pracownicy poddawani są również testom sprawdzającym stan ich wiedzy na temat aktualnych przepisów.

7. Znajomość języków obcych wśród urzędników¹⁶

Znaczna część rozmówców pytana o znajomość języków obcych wśród pracowników Wydziału podkreślała, że zgodnie z przepisami językiem urzędowym jest język polski. W związku z tym postępowania administracyjne muszą być prowadzone właśnie w tym języku, jest to także język obowiązujący dla dokumentów wykorzystywanych w czasie postępowań (dotyczy to zarówno dokumentów przedstawianych przez cudzoziemców, jak i tych wydawanych przez Wydział). W trakcie badania pojawiały się opinie, że znajomość języka obcego nie jest więc konieczna, a wręcz wykracza poza zwykłe obowiązki pracowników kontaktujących się z cudzoziemcami: *To, że udzielamy informacji w językach obcych, lub w ogóle rozmawiamy z tymi ludźmi w języku obcym jest tylko i wyłącznie dobrą wolą pracownika* (wywiad U9)¹⁷. Rozmówcy zauważali też,

¹⁶ Więcej na temat znajomości języków obcych przez urzędników i dostępu do informacji w językach innych niż polski w WSC MUW zob. N. Kłorek, *Dostęp do informacji...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

¹⁷ Jednocześnie zgodnie z przyjętym w WSC MUW standardem obsługi klienta w Wydziale „Możliwe jest również pozyskanie informacji w języku angielskim lub rosyjskim” [przyp. red.].

że znaczna część klientów (jak oszacował jeden z urzędników, ok. 70–80%) jest w stanie porozumieć się w języku polskim – w tych przypadkach znajomość języków obcych, ich zdaniem, nie jest konieczna.

Większość rozmówców podzielała jednak opinię, że znajomość języków obcych jest ważną i przydatną umiejętnością w codziennej pracy w WSC MUW, szczególnie dla osób, które mają bezpośredni kontakt z klientami-cudzoziemcami. W opinii urzędników znajomość języków obcych ułatwia komunikację i w rezultacie przyspiesza i usprawnia pracę oraz pozwala udzielić informacji klientom niemówiącym po polsku: *Wtedy mają komfort cudzoziemcy, że pozwalam im mówić w ich rodzimym języku, bo jeżeli nie mogą mi wytłumaczyć jakiejś złożonej sytuacji po polsku, to staram się mówić w ich języku rodzimym i wszystko doskonale rozumiem* (wywiad U1).

Język angielski został uznany przez rozmówców za najbardziej przydatny w kontaktach z cudzoziemcami, ponieważ ułatwia porozumiewanie się z klientami nie tylko z krajów anglojęzycznych. Rozmówcy deklarowali znajomość języka angielskiego w stopniu pozwalającym co najmniej na komunikację (choć niekiedy w stopniu zaawansowanym). Pojedyncze osoby posługiwały się językiem niemieckim lub francuskim. Dużo mniej osób znało języki wschodniosłowiańskie: rosyjski (oceniony jako przydatny w kontaktach z osobami z byłego ZSRR), ukraiński oraz białoruski, co nie wydaje się odpowiadać na potrzeby językowe głównych grup klientów WSC MUW¹⁸.

Jak zauważyła dyrekcja, jednym z wymogów rekrutacyjnych jest komunikatywna znajomość jednego z języków Unii Europejskiej – najczęściej jest to język angielski. Jednocześnie deklaracje osób zgłaszających się do pracy w Wydziale są weryfikowane jedynie w stopniu podstawowym (pytania zadawane podczas rozmowy rekrutacyjnej). Przedstawiciele kierownictwa wspominali jednak sytuacje, kiedy – mimo pozytywnej weryfikacji podczas rozmowy rekrutacyjnej – zatrudniona osoba zupełnie nie potrafiła porozumieć się z klientami. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że niskie zarobki w Wydziale powodują, że nie zawsze w konkursie na stanowisko pracy biorą udział osoby znające dobrze języki obce: *Osoba znająca dobrze język angielski na poziomie chociaż FCE, mająca skończone dobre studia, to ona nie musi przyjść do Urzędu – może iść sobie gdzie indziej pracy szukać* (wywiad U18); *no tak szczerze mówiąc my mamy trochę za mało do zaoferowania, by osoby, które znają świetnie język, zdecydowały się na pracę u nas. To jest coś za coś* (wywiad U20). Zgodnie z deklaracjami dyrekcji i kierownictwa w czasie badania w każdej sekcji pracowała przynajmniej jedna osoba mówiąca bardzo dobrze po angielsku. Wydaje się jednak, że

¹⁸ Więcej na temat statystyk zob. N. Klorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji [przyp. red.].

to nie wystarcza, biorąc pod uwagę główne grupy klientów WSC MUW (szczególnie w sekcji informacji).

Niewystarczająca liczba osób porozumiewających się w języku angielskim i rosyjskim w ramach sekcji informacji powoduje, że pracownicy WSC MUW zwracają się niekiedy o pomoc do dyżurujących w korytarzu w Wydziale pracowników Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, jak i do osób postronnych¹⁹, by porozumieć się z klientami. Problemy komunikacyjne zdarzają się też w kontaktach z klientami porozumiewającymi się w językach rzadziej spotykanych wśród cudzoziemców w Polsce (np. język francuski i hiszpański) oraz bardzo rzadkich (np. bengalski, hindi).

W przypadku języków rzadkich rozwiązaniem oczywistym według niektórych urzędników jest przyprowadzenie ze sobą przez klienta osoby pełniącej rolę tłumacza (zarówno w przypadku zwykłych kontaktów z pracownikiem WSC MUW, jak i podczas przesłuchania nie musi być to tłumacz przysięgły) bądź skorzystanie z usług pełnomocnika. Jakość tłumaczeń ustnych jest oceniana różnie, zdarzają się usługi bardzo nieprofesjonalne, kiedy to dana osoba może interesantowi bardziej zaszkodzić, niż pomóc. Jeden z rozmówców wspominał sytuację, gdy tłumacz w ogóle nie rozumiał, co się do niego mówi, a chciał być tłumaczem, no i [...] czasami można nawet wyłapać błędy w tłumaczeniu, bo tłumacz to niedokładnie przetłumaczył, miałem w tym tygodniu taki przypadek, że tłumacz pomimo że znajomy cudzoziemca, zaczął tłumaczyć na rosyjski bardzo pobieżnie, no i chyba 3 razy zwróciłem mu uwagę [...] chyba nie zdawał sobie sprawy, że może wyrzucić krzywdę swemu koledze (wywiad U1).

Zdarzają się też jednak sytuacje, kiedy cudzoziemiec porozumiewający się w mniej popularnym języku przychodzi bez wsparcia i nie ma możliwości, by się z nim skomunikować: *Dwa razy mi się coś takiego zdarzyło. W zasadzie pisać, ledwo pisała, porozumiewała się w swoim języku, plemiennym. To był problem* (wywiad U8). W podobnych sytuacjach pracownicy stosują rozwiązania zastępcze: *Przychodzą z karteczkami często, mają napisane jakieś pytanie i my piszemy odpowiedź, a oni wychodzą i tam dają komuś do tłumaczenia* (wywiad U11); *wydrukowałyśmy sobie, co się wpisuje w te tabele: np. kolor oczu, po polsku wszystkie kolory wypisałyśmy, żeby ta osoba mogła sobie przepisać to, jak nie potrafi* (wywiad U8).

Niektórzy cudzoziemcy starają się porozumiewać w języku polskim, jednak w zderzeniu z językiem urzędowym ich kompetencje językowe okazują się niewystarczające, co rodzi frustrację obu stron. Zdarzają się również sytuacje odwrotne – niektórzy pracownicy Wydziału, przekonani o tym, że mają wystar-

¹⁹ Podobna sytuacja spotkała ankierkę przeprowadzającą wywiady kwestionariuszowe w ramach badania ewaluacyjnego funkcjonowania WSC MUW [przyp. red.].

czającą znajomość danego języka, nie radzą sobie z bardziej skomplikowanymi sytuacjami oraz z klientami mówiącymi z nieznanym akcentem (przykład języka angielskiego): *Jeżeli jakieś proste sprawy no to tak, no to sobie tam większość osób daje sobie radę, ale jeżeli nie raz coś trzeba wytłumaczyć, coś bardziej skomplikowanego, to jednak ta znajomość by się lepsza przydała* (wywiad U6). Wtedy o pomoc prosi się osobę biegle władającą danym językiem.

Jak już zostało wspomniane, kursy językowe mające na celu pogłębienie znajomości języka bądź zaznajomienie ze specyficznym słownictwem były najczęściej zgłaszanymi potrzebami szkoleniowymi²⁰. Według pracowników uczęszczanie na takie kursy jest możliwe, jednak to, że zajęcia odbywają się w godzinach pracy, jest utrudnieniem. Jedna z urzędniczek stwierdziła, że są to kursy tylko dla „wybrańców”: *U nas, są oczywiście kursy języka angielskiego, też dla wybrańców. Były koleżanki, dwie były i powiedziały, że sobie chwalą i przydatny [...]. Są takie informacje z tych kursów, które koleżanki nam sprzedały, i dużo się od nich dowiedziałyśmy, różnych takich określonych terminów* (wywiad U8).

8. Udzielanie informacji cudzoziemcom

W opinii pracowników klienci WSC MUW nie mają problemu z **dostępem do informacji** – w ciągu ostatnich kilku lat w tej kwestii zaszły pozytywne zmiany. Niektórzy urzędnicy wspominali, że *gdy informacja dopiero się tworzyła, nie było systemów, nie było tych pokoi, nie było informacji, nie było ulotek, wszystko było bardziej skomplikowane i cudzoziemcy też byli bardziej zagubieni, bo nie wiedzieli gdzie pójść, o co zapytać, czy mogą zapytać w ogóle, [...] teraz wiadomo, że [...] mają kompleksową informację* (wywiad U11). Osoby udzielające informacji pracowały wówczas w korytarzu, nie było materiałów informacyjnych w językach obcych. Pracownicy zwracali także uwagę na otwartość dyrekcji na współpracę z organizacjami pozarządowymi, która przyczynia się do poprawy dostępu do informacji – przykładem może być projekt „Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców”²¹.

²⁰ Podobne kursy dla pracowników WSC MUW rozpoczęły się w marcu 2013 r. w ramach projektu „Administracja bliżej Cudzoziemca” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich [przyp. red.].

²¹ „Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców” jest wspólnym projektem Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego i Polskiego Forum Migracyjnego realizowanym od 2009 r. i współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa. W jego ramach m.in. pracownicy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej codziennie w godzinach pracy Urzędu dyżurują na korytarzu Wydziału przy ul. Długiej, w specjalnie dla nich stworzonym punkcie informacyjnym (więcej na

Po wspomnianych zmianach organizacyjnych za udzielanie informacji są odpowiedzialni przede wszystkim pracownicy sekcji informacji, przyjmujący klientów w pokoju informacyjnym w Urzędzie, udzielający informacji przez infolinię oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej. Informacje dotyczą zarówno kwestii ogólnych (np. listy wymaganych załączników do danego wniosku), jak i przebiegu postępowań administracyjnych. W siedzibie Wydziału były także dostępne ulotki informacyjne, opracowane przez WSC MUW, jak i przez organizacje pozarządowe. W czasie badania okazało się, że problemem sekcji informacji były braki kadrowe, z powodu których czas oczekiwania wydłużał się, a możliwość uzyskania informacji telefonicznej była ograniczona. Co więcej, według pracowników Wydziału cudzoziemcy, dzwoniąc na infolinię, oczekują, że uzyskają kompletne informacje o swojej sprawie, tymczasem urzędnicy są w stanie udzielić im informacji jedynie w podstawowym zakresie: *Informacja telefoniczna troszeczkę czemu innemu służyła. Osoba, która przekazuje tę informację, nie prowadzi tego postępowania [...]. Informacje, która ona podaje, to mogą być krótkie i proste informacje. Typu: na ten dzień jest termin wyznaczony na przesłuchanie, w tej sprawie musi pan dostarczyć taki i taki dokument (wywiad U19). Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje, należy umówić się na przejrzenie akt. Może o to wnioskować każdy klient, jednak jest to rzadko wykorzystywana możliwość, z której częściej korzystają pełnomocnicy niż sami cudzoziemcy.*

Pracownicy WSC MUW nie mieli sprecyzowanych opinii na temat **strony internetowej** WSC MUW, ponieważ rzadko ją odwiedzali. Wyjątkiem byli pracownicy sekcji informacji, którzy odsyłali cudzoziemców do strony, by ci mogli samodzielnie ściągnąć niezbędne formularze i nie musieli przychodzić do Wydziału tylko w tym celu, oraz pilnowali, by informacje zawieszane na stronie były aktualne: [...] *tam są zawarte wszystkie informacje, które są potrzebne. Są np. opisy, jak daną sprawę należy załatwić, są opisy, co jest potrzebne, jaki jest okres oczekiwania, ile wynosi opłata, są wszystkie akty prawne* (wywiad U14).

Opinie na temat jakości strony internetowej Wydziału były bardzo zróżnicowane. Dla części pracowników WSC MUW była ona funkcjonalna i nie trzeba jej ulepszać. Wiele osób twierdziło jednak, że jej zawartość jest ograniczona do minimum, a oprawa graficzna nie jest zadowalająca. W opinii niektórych pracowników strona jest mało czytelna dla cudzoziemców, jej język jest zbyt formalny, brakuje również informacji praktycznych. Urzędnicy wskazywali też, że strona powinna być bardziej atrakcyjna pod względem graficznym, powinna

ten temat oraz na temat innych źródeł informacji w WSC MUW zob. N. Kłorek, *Dostęp do informacji...* w niniejszej publikacji). Polskie Forum Migracyjne opracowuje w ramach projektu ulotki informacyjne oraz prowadzi internetową infolinię dla cudzoziemców [przyp. red.].

zawierać więcej informacji i być bardziej przystępna pod względem językowym dla cudzoziemców: *Tam są wprowadzane tylko zmiany, jak coś się zmienia w ustawie, [...] ale cudzoziemcy tak naprawdę, myślę, że ich to nie interesuje, że jakiś artykuł coś tam. Ich interesuje, konkretne rzeczy ich interesują, gdzie złożyć, co złożyć, co dostaną, na jaki okres* (wywiad U11). Mimo wszystko ocena strony internetowej WSC MUW przez pracowników Wydziału była lepsza niż ocena stron innych urzędów wojewódzkich w omawianym zakresie.

W przeciwieństwie do poprzedniego badania niewielu rozmówców nawiązywało do kwestii korzystania przez cudzoziemców z usług **pełnomocników**²². Na podstawie pojedynczych opinii można wywnioskować, że pracownicy WSC MUW mieli do nich nadal krytyczny stosunek, postrzegając ich jako osoby nieprofesjonalne i nastawione na łatwy zarobek. Zdarza się, że dany pełnomocnik przyjmuje wiele spraw, zależy mu jednak tylko na tym, by złożyć wniosek, po czym przestaje interesować się postępowaniem: *Pełnomocnicy, którzy tutaj działają, to są osoby zupełnie przypadkowe, które albo nabiorą tych spraw, i potem nie panują nad tym, więc unikają cudzoziemca [...]. Część pełnomocników to osoby tak niewiarygodne, zależy im tylko na tym, żeby wziąć sprawę złożyć i do następnego klienta* (wywiad U20).

Według pracowników WSC MUW to pełnomocnicy ponoszą odpowiedzialność za rozpowszechnianie nieprawdziwej informacji, że bez ich usług oraz bez znajomości języka polskiego w Wydziale nie da się nic załatwić: *Bardzo często pełnomocnicy sami tworzą taką aurę, że bez znajomości języka, bez znajomości, nic się nie załatwi. To bardzo wyszło w przypadku abolicji, kiedy ci pełnomocnicy wręcz łapali tych interesantów przy wejściu, tylko po to, żeby kasę od nich wziąć* (wywiad U20). W opinii rozmówców dotyczy to przede wszystkim obywateli Chin i Wietnamu, którzy, obawiając się kontaktów z urzędnikami, wolą zapłacić pełnomocnikom, nie mając często wspólnego języka.

9. Wnioski i rekomendacje

Główne postulaty zmian urzędników pozostają niezmiennie od 2009 roku, kiedy przeprowadzono poprzednie badanie, i dotyczą kwestii nieleżących bezpośrednio w gestii dyrekcji WSC MUW: zwiększenia liczby osób zatrudnionych, podwyższenia wynagrodzeń oraz zmiany siedziby Wydziału. Jeśli chodzi o zmiany organizacyjne, w trakcie wywiadów większość pracowników miała trudności z zaproponowaniem konkretnych usprawnień. Urzędnicy najczęściej twierdzili, że sposób organizacji pracy w WSC MUW jest efektywny i odpowiada ich potrzebom.

²² Por. W. Klaus (red.), *op. cit.*

Dla większości rozmówców, niezależnie od reprezentowanego oddziału, wystarczającym rozwiązaniem byłoby **zatrudnienie** kilku **dodatkowych osób** oraz **wprowadzenie** bardziej atrakcyjnego **systemu motywacyjnego**, na który składałyby się zachęty finansowe i pozafinansowe. W sytuacji ograniczeń finansowych kierownictwo powinno skupić się na zapewnieniu pracownikom możliwości rozwoju zawodowego oraz na organizacji spotkań motywacyjnych. Ponadto warte rozważenia jest zróżnicowanie wynagrodzeń, zależnie od zakresu obowiązków, oraz wprowadzenie przejrzystej siatki płac (urzędnicy, zajmując nieznacznie różniące się stanowiska i wykonując zbliżone same zadania, zarabiają inaczej).

Rozpoczęty przed kilku laty **proces specjalizacji zadaniowej** powinien być jeszcze bardziej **pogłębiany**. Sekcję informacji należy wzmocnić, zarówno pod kątem kadrowym, jak merytorycznym (a przede wszystkim językowym), tak by przejął jeszcze więcej obowiązków informacyjnych. W ten sposób kontakt osób odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań z cudzoziemcami zostałby ograniczony do minimum, np. do przesłuchań, co w opinii badanych, usprawniłoby pracę Wydziału. Jednocześnie należy zadbać o odpowiednią komunikację między oddziałami, by zapewnić wysoką jakość udzielanych informacji.

Pracownicy WSC MUW pozytywnie oceniali komunikację z przełożonymi, kierownictwem i dyrekcją, ponieważ mogą liczyć na ich wsparcie. Podobnie wypowiadali się o współpracy w obrębie poszczególnych sekcji, zwracając jednocześnie uwagę na to, że obieg informacji i **współdziałanie poszczególnych oddziałów** są niewystarczające. Należy podjąć kroki w kierunku polepszenia komunikacji wewnętrznej i współpracy na różnych szczeblach, m.in. lepsze poznanie się pracowników poszczególnych oddziałów, regularne wspólne szkolenia. Dzięki nim pracownicy różnych działów będą otrzymywać takie same wytyczne, a to zapobiegnie nieporozumieniom na etapie prowadzenia postępowania.

Większość rozmówców zwróciła uwagę na konieczność **poprawy warunków lokalowych**, jednak – jak już wspomniano – jest to mało realne. Palącą potrzebą jest klimatyzacja, jednak ze względu na zabytkowy charakter budynku jej instalacja nie jest możliwa. Równie istotny wydaje się postulat prowadzenia przesłuchań indywidualnie, w oddzielnych pokojach.

Niezwykle ważnym obszarem pozostaje **dokształcanie językowe** pracowników WSC MUW. Poszerzenie kompetencji urzędników Wydziału w tym zakresie pozwoliłoby na sprawną obsługę klientów oraz szybkie i rzetelne udzielanie im informacji. Wskazane jest, by pracownicy mieli możliwość skorzystania z kursów językowych uwzględniających w swoich programach specjalistyczne słownictwo z zakresu zadań WSC MUW.

Najczęściej wskazywaną potrzebą w zakresie podniesienia kompetencji były (poza kursami językowymi) **szkolenia** dotyczące zmian w przepisach, choć pracownicy sugerowali też inne obszary, w których chcieliby się dokształcać (m.in. prawo imigracyjne w innych krajach Unii Europejskiej). Ze względu na nie zawsze pozytywne opinie na temat prowadzonych szkoleń, rekomenduje się dopracowanie systemu organizacji szkoleń, który obejmowałby regularną i zinstytucjonalizowaną ocenę potrzeb szkoleniowych pracowników, weryfikację merytoryczną osób prowadzących szkolenia, a także ocenę szkoleń przez ich uczestników. Ponadto organizując szkolenia należy brać pod uwagę, jakie umiejętności pracownicy nabyli już wcześniej. Warte rozważenia jest wprowadzenie w skali roku cykli szkoleniowych dotyczących m.in. pracy z klientem, zmian w prawie. Istotne jest także, by opracować katalog podstawowych kwestii, z których powinien zostać przeszkolony (w systemie grupowym bądź indywidualnym) każdy nowy pracownik, by z odpowiednim wyprzedzeniem mógł on skorzystać z wiedzy i doświadczenia przydatnych w dalszej pracy (m.in. obsługa systemów informatycznych, praca z klientem odmiennym kulturowo). Zapobiegnie to sytuacji, gdy urzędnicy są kierowani na szkolenia zbyt późno. Szkolenia podstawowe powinny uwzględniać m.in. standardy obsługi klienta przyjęte w WSC MUW.

Mimo utrudnień w tworzeniu zespołu pracowników władających językami obcymi (przede wszystkim z powodu niskich wynagrodzeń) oraz przepisów regulujących kwestie języka urzędowego, rekomenduje się **zwiększenie klientom niemówiącym w języku polskim dostępu do informacji**. Warto rozważyć rekrutację osób ze znajomością konkretnego języka (np. rosyjskiego lub angielskiego, jeśli w danej sekcji daje się odczuć brak osoby ze znajomością tego języka). Zalecana jest też organizacja wspomnianych kursów językowych. Ponadto rekomenduje się także uzupełnienie obcojęzycznych wersji językowych strony internetowej i wprowadzenie innych zmian (m.in. w układzie strony, rozplanowania strony pod względem przejrzystości informacji), pozwalających swobodnie z niej korzystać obcojęzycznym klientom. Podobne ulepszenia pozwolą dostarczyć klientom nieznanym języka polskiego rzetelnej informacji, co częściowo zapobiegnie nieporozumieniom czy niejasnościom utrudniającym postępowania (np. niepełna dokumentacja załączona do wniosku).

Ważną kwestią pozostają nadal **warunki pracy**. Chodzi tu o kwestie socjalne, czyli o zapewnienie wszystkim pracownikom możliwości korzystania z lodówki, mikrofalówki czy czajnika, oraz o realną możliwość korzystania z przerwy. Niektórzy pracownicy sugerowali również, że powinni mieć czas na uruchomienie wszystkich systemów niezbędnych do rozpoczęcia pracy, zanim zaczną przyjmować pierwszych klientów, a więc, że przyjmowanie interesantów nie powinno zaczynać się punktualnie o godzinie 8.00, a także, że każdy

z pracowników powinien mieć z góry ustaloną trzydziestominutową przerwę obiadową na konkretną godzinę.

10. Podsumowanie

Choć w ostatnich trzech latach nie wprowadzono istotnych zmian w organizacji pracy WSC MUW, pracownicy Wydziału dostrzegali pozytywne rezultaty zmian zapoczątkowanych w latach 2008–2009. Docenili system organizacji (m.in. podział na sekcje, wyodrębnienie mniejszych oddziałów), rozwiązania skutkujące sprawniejszą obsługą klienta (Elektroniczny Obieg Dokumentów, rozbudowanie sekcji udzielającej informacji), możliwość dokształcania się w ramach szkoleń (choć system ten wymaga dopracowania). Urzędnicy zauważyli też znaczną poprawę w terminowości prowadzenia postępowań. Podobnie jak w 2009 roku największe zastrzeżenia budziła kwestia siedziby Wydziału (przy ul. Długiej), która nie jest przystosowana w wystarczającym stopniu do przyjmowania klientów, jak i nie pozwala na stworzenie komfortowego miejsca pracy, oraz kwestia niesatysfakcjonujących płac i niewystarczającej liczby pracowników. Duża grupa urzędników zwracała też uwagę na brak systemu motywacyjnego. Jest on w ich opinii konieczny przy dużym obciążeniu pracą i presji czasu.



Natalia Klorek

Funkcjonowanie WSC MUW z perspektywy pracowników organizacji pozarządowych

W trakcie badania ewaluacyjnego przeprowadzono wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców. Miały one na celu poznanie opinii rozmówców na temat funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: WSC MUW, Wydział lub Urząd), przy uwzględnieniu zmian obserwowanych w ostatnich latach, oraz zapoznanie się z rekomendacjami pracowników organizacji pozarządowych dotyczącymi pracy Wydziału. Przeprowadzono rozmowy z 10 osobami pracującymi w 5 organizacjach pozarządowych w Warszawie. Główne obszary wsparcia, udzielane przez te organizacje w kontekście działalności WSC MUW, to pomoc cudzoziemcom w kwestiach związanych z postępowaniami administracyjnymi (m.in. wyjaśnienie procedur, pomoc w wypełnianiu wniosków, pisaniu odwołań i skarg, pomoc prawna, pełnomocnictwo w kontaktach z Wydziałem) oraz w kwestiach językowych (m.in. wsparcie tłumaczeniowe podczas przesłuchań, kontakt z urzędnikami, tłumaczenie otrzymanych pism). Większość pracowników, która wzięła udział w wywiadach, miała kilkuletnie doświadczenie w pracy na rzecz cudzoziemców korzystających z usług WSC MUW. W rozmowach pracownicy pozarządowi odnosili się zarówno do swoich doświadczeń w kontaktach z Wydziałem, jak i do doświadczeń cudzoziemców, którzy zwrócili się o pomoc do reprezentowanych przez nich organizacji.

Rozmówcy zwrócili uwagę na wiele pozytywnych zmian, jakie zaszły w funkcjonowaniu WSC MUW w ostatnich latach, m.in. w nastawieniu urzędników, otwartości Wydziału i jego pracowników na współpracę z organizacjami pozarządowymi, w obsłudze klienta (np. możliwość telefonicznego umówienia się na złożenie wniosku, możliwość złożenia wniosku w Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańca w Metrze Centrum, zmniejszenie kolejek i opanowanie

problemu tzw. mafii kolejkowej) czy w dostępie do informacji ogólnej (np. wyodrębnienie pokoju informacyjnego, wywieszenie około pokoju wzoru wypełniania wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony). Wskazując aspekty, nad którymi należy dalej pracować w kontekście funkcjonowania WSC MUW, pracownicy organizacji pozarządowych odnosili się przede wszystkim do trzech obszarów działalności Urzędu: dostępu do informacji, kadry urzędniczej oraz postępowań administracyjnych.

1. Dostęp do informacji

Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali na utrudnienia w dostępie do informacji, których doświadczali zarówno oni sami, jak i cudzoziemcy będący klientami WSC MUW¹. Wspominali m.in. o nierzetelnych i niepełnych informacjach udzielanych przez osoby pracujące w infolinii Wydziału, sprzecznych informacjach przekazywanych przez różnych pracowników oraz trudnościach w dostępie do informacji we własnej sprawie. Jak zauważył jeden z rozmówców: *[...] każdy [pracownik WSC MUW] mówi co innego. Idziesz do pokoju, tam ci mówią coś, potem idziesz jeszcze na informację, bo masz się na informacji dowiedzieć, albo dopytać szczegółów i się okazuje, że pani w informacji ci mówi co innego* (wywiad NGO3). Co więcej, pracownicy organizacji podawali przykłady sytuacji, gdy urzędnicy obstawali przy raz udzielonej informacji, nawet jeśli była ona nieprawdziwa, a osoba kontaktująca się z Wydziałem przedstawiała na dowód tego argumenty prawników. W opinii pracowników pozarządowych wynika to częściowo z tego, że w WSC MUW brakuje mechanizmów pozwalających pociągnąć urzędników do odpowiedzialności za udzielane informacje. Często klient WSC MUW nie wie nawet, z kim rozmawia, ponieważ urzędnicy nagminnie nie przedstawiają się, zarówno podczas kontaktu telefonicznego, jak i osobistego (w tym podczas przesłuchań). Błędnie udzielone informacje powodują natomiast, że cudzoziemcy podejmują działania mające niekiedy negatywny wpływ na decyzję urzędników w ich sprawie: *Jedna sprawa to jest informowanie klienta, a później na podstawie tego trybu informowania [...] mamy do czynienia z takimi, a nie innymi decyzjami, które nieraz są, a w około 15% przypadków tak jest, negatywne* (wywiad NGO6).

Pracownicy pozarządowi zwrócili także uwagę na trudności w uzyskaniu informacji na etapie składania wniosków, kiedy to klient Wydziału zazwyczaj nie może liczyć na konsultację dotyczącą poprawności wypełnienia formularza. Je-

¹ Kwestie związane z dostępem do informacji, z uwzględnieniem opinii pracowników organizacji pozarządowych, zostały omówione szczegółowo w rozdziale N. Klorek, *Dostęp do informacji w WSC MUW* w niniejszej publikacji.

śli np. dane rubryki wniosku nie zostały wypełnione, urzędnicy odsyłają klienta, prosząc, by wrócił z uzupełnionym formularzem. Pomoc ze strony Urzędu byłaby wskazana przy składaniu wniosku ze względu na stopień złożoności tego początkowego etapu postępowania: *Dobrze byłoby móc mieć możliwość z kimś skonsultować taki wniosek. [...] dla Polaka jest ciężko taki wniosek przygotować, wszystkie załączniki, zdjęcia, taki format, taki i taki, i taki załącznik (wywiad NGO5).* Jest to ważne także dlatego, że w opinii przedstawicieli organizacji wniosek nie zawiera wystarczających instrukcji pozwalających zrozumieć, jak go wypełnić (choć doceniono wzór wypełnienia formularza wywieszony przy pokoju informacyjnym).

Rozmówcy wspominali też o obserwowanym wśród niektórych cudzoziemców zagubieniu na późniejszych etapach postępowania wynikającym z braku wiedzy, czym konkretnie są wymagane od nich dokumenty, np. zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami, a także z niezrozumienia języka, w jakim sformułowane są pouczenia i pisma kierowane do klientów: *Czasem cudzoziemcy nie wiedzą, co to jest. Tam są tak hasłowo rzucone... jakieś zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami. Oni się pytają: skąd mają to wziąć? Co to w ogóle jest? Dlaczego oni mają zalegać z podatkami, skoro przyjechali dopiero 2 miesiące temu do Polski?* (wywiad NGO4).

W wyniku opisanych wyżej trudności cudzoziemiec, by uzyskać informacje i załatwić samodzielnie swoje sprawy w WSC MUW, *musi się wykazać dużą inicjatywą i motywacją; [...] dobrze są zorientowane tylko te osoby, które są uparte* (wywiad NGO3). W opinii pracowników pozarządowych prawdopodobieństwo załatwienia spraw w WSC MUW bez pomocy z zewnątrz zwiększa się wraz z lepszą znajomością języka polskiego, wcześniejszymi doświadczeniami w postępowaniach podobnego typu i wyższym wykształceniem. Wpływ na przebieg postępowania i kontakty cudzoziemca z Urzędem mają także inne czynniki: *Przyjeżdżają też osoby z tych regionów, gdzie przedstawiciel państwa jest ostatnią osobą, do której się idzie coś załatwić. Po prostu sam Urząd i samo stanowisko jest źle kojarzone, w związku z czym jest problem, żeby taka osoba się przełamała i poszła tam złożyć jakieś papiery czy dokument. Już nie mówiąc, że każdy każdemu w tym środowisku migrantów opowiada, że on miał taką sytuację, a on miał taką sytuację, powstają te wszystkie mity, plotki* (wywiad NGO3). Cudzoziemcy nie zawsze chcą się też dopytywać czy wchodzić w dodatkowe kontakty z urzędnikami, obawiając się np. by nie ściągnąć na siebie zbyt dużej uwagi. Rolą Urzędu jest zapewnienie takiego dostępu do informacji, by minimalizować znaczenie podobnych czynników: *Informacja powinna być. Czy ktoś się pyta, czy się nie pyta, to po prostu jest mu ta informacja udzielana* (wywiad NGO3).

Obecnie część mniej zmotywowanych do uzyskania informacji klientów Wydziału decyduje się na poszukiwanie pomocy na zewnątrz, także u komer-

cyjnych pełnomocników. Choć motywy korzystania z odpłatnej oferty pośredników są różne (m.in. chęć oszczędzenia czasu, brak zaufania do bezpłatnej pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe, brak wiedzy o możliwości skorzystania z bezpłatnej pomocy²), należy wziąć pod uwagę także następujące sytuacje: *Przychodzi cudzoziemiec do okienka, nie rozumie dokładnie, o co chodzi, i tutaj już go zaczepiają ludzie na Długiej, że tutaj mogą mu pomóc. I wtedy płaci pieniądze za takie strasznie podstawowe rzeczy, wypełnienie wniosku na osiedlenie się czy na zgodę na pobyt* (wywiad NGO5). Naraża to cudzoziemców zarówno na koszty, jak i na ryzyko nieuczciwych praktyk. Jak zauważył jeden z rozmówców: *Co roku mamy sporo spraw ludzi, którzy w jakiś sposób zostali naciągnięci [przez odpłatnych pełnomocników], ktoś [z nich] nie dopełnił terminu albo źle coś wypełnił, albo w ogóle nie złożył [...] Ten biznes jest całkiem konkretny wokół tego, co tak naprawdę powinien ogarniać Urząd we współpracy z organizacjami* (wywiad NGO5). By zmniejszyć podobne ryzyko, należy poza poprawą dostępu do informacji i wprowadzaniem innych usprawnień zwiększających szanse na samodzielne załatwienie sprawy w Urzędzie informować jego klientów o działalności organizacji pozarządowych (nie tylko tych realizujących projekty z WSC MUW), np. dzięki wywieszaniu stosownych informacji na tablicach informacyjnych w siedzibie Wydziału.

2. Kadra urzędnicza

W kontekście dostępu do informacji w WSC MUW niezwykle istotne są kompetencje kadry urzędniczej. Jedną z podstawowych kwestii, na którą zwracali uwagę przedstawiciele organizacji pozarządowych, była **niewystarczająca znajomość języków obcych** wśród urzędników Wydziału. W odbiorze przedstawicieli trzeciego sektora podobna sytuacja w instytucji, której podstawowym zadaniem jest prowadzenie postępowań z udziałem cudzoziemców, jest niezrozumiała. Jednocześnie zdarzają się przypadki, że dany pracownik zna język obcy, ale nie używa go ze względu na konieczność prowadzenia postępowania wraz z dokumentacją w języku polskim³: *Może być tak, że urzędnik w pewnym przemęczeniu swoim, do cudzoziemca, którego akurat tłumaczy, zwróci się w języku angielskim i coś mu powie* (wywiad NGO6).

² Więcej na temat podawanych przez cudzoziemców przyczyn korzystania z usług pełnomocników zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

³ Zgodnie z art. 27 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483) oraz art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. 1999, Nr 90, poz. 999 ze zm.).

Trudności w komunikacji z WSC MUW w językach innych niż polski cudzoziemcy doświadczali jednak także w obszarach, w których argument wymogu prowadzenia postępowań w języku polskim nie był zasadny, np. na etapie uzyskiwania informacji⁴ czy przy składaniu wniosku. Rozmówcy zwrócili także uwagę na nieznaną osobę przez zatrudnioną przy wydawaniu numerków, choć kwestia ta została uznana za mniej istotną, a pracownika chwalono jednocześnie za jego podejście i pracę, dzięki której osoby przychodzące do WSC MUW nie pobierają zbyt wielu numerków i nie tworzy się tzw. mafia kolejkowa. Zdaniem rozmówców podwyższenie kompetencji kadry urzędniczej WSC MUW w zakresie znajomości języków obcych jest kwestią kluczową, która powinna zostać potraktowana priorytetowo. Niezrozumienie przez cudzoziemca szczegółów procedury lub pewnych aspektów postępowania w jego sprawie może mieć bowiem wpływ na jego losy: *Tego rodzaju informacje są bardzo szczegółowe i bardzo specyficzne i muszą być podane tak, żeby były zrozumiałe, [bo mogą] zaważyć na losie człowieka* (wywiad NGO1).

W opinii przedstawicieli trzeciego sektora konieczne jest nie tylko zadbanie o możliwość uzyskania w WSC MUW informacji w językach innych niż polski, ale także wprowadzenie zasady komunikacji z klientami Wydziału w językach dla nich zrozumiałych (co najmniej w języku angielskim i rosyjskim), także na innych etapach postępowania. Powinno to dotyczyć m.in. pism kierowanych do cudzoziemców (w tym wezwań). W obecnej sytuacji cudzoziemcy są często zmuszani do korzystania z pomocy z zewnątrz w najprostszyc sprawach – do organizacji pozarządowych zgłaszają się cudzoziemcy z prośbą o przetłumaczenie pism wyznaczających datę przesłuchania. Ze względu na obowiązujące przepisy mówiące o tym, że językiem urzędowym jest język polski, pisma (lub ich najistotniejsze fragmenty) musiałyby być sporządzane w dwóch językach. Wprowadzenie podobnego rozwiązania, choć wymaga wielu zmian, jest uzasadnione i opłacalne z punktu widzenia zadań Wydziału Spraw Cudzoziemców, efektywności prowadzonych postępowań, a także zwiększającej się liczby składanych wniosków w WSC MUW.

W odniesieniu do kadry urzędniczej pracownicy pozarządowi zwracali uwagę także na **kompetencje merytoryczne**. Choć jak zauważali rozmówcy wiele postępowań prowadzonych jest bez zarzutu, brak wiedzy niektórych urzędników w tematach związanych ze sprawami prowadzonymi w WSC MUW skutkuje często błędami popełnianymi w trakcie postępowania (np. pracownik

⁴ Trudności te występują, mimo że możliwość uzyskania informacji w języku angielskim i rosyjskim uznano za standard obsługi klienta w WSC MUW (zob. Załącznik nr 2 do niniejszej publikacji). Więcej na temat dostępu do informacji w innych językach zob. N. Kłorek, *Dostęp do informacji...* w niniejszej publikacji.

wylicza nieprawidłowo kwotę na podstawie umowy o dzieło, myśląc, że ma do czynienia z umową o pracę) czy wezwaniami do doniesienia nieadekwatnych dokumentów (np. zaświadczenia o zarobkach od pracodawcy przy zatrudnieniu na umowę o dzieło). Pracownicy Wydziału nie nadążają też niekiedy za zmianami w przepisach. Niedostatki kompetencyjne urzędników w określonych dziedzinach powodują, że postępowania wydłużają się lub konieczne jest dodatkowe zaangażowanie cudzoziemca: *To jest wszystko zrzucane jakby z powrotem na stronę postępowania, czyli na cudzoziemca, i to on ma znów dostarczyć wyjaśnienia, dlaczego takie, a nie inne dokumenty przyniósł* (wywiad NGO6). Błędy popełniane przez pracowników Wydziału w prowadzonych postępowaniach (skutkujące wydaniem decyzji negatywnej) powodują, że odsetek odwołań uznawanych za zasadne jest relatywnie wysoki: *Znakomita większość decyzji negatywnych wydawanych na poziomie województwa, na poziomie naszego mazowieckiego Urzędu, po odwołaniu się dostaje decyzję pozytywną na poziomie Urzędu ds. Cudzoziemców – i to na poziomie tam 97%* (wywiad NGO6).

W opinii pracowników pozarządowych przyczyną niskich kompetencji kadry urzędniczej jest po części **rotacja pracowników** – nowe osoby nie mają czasu, by nabrać doświadczenia. Wymiana kadry powoduje także, że nowi pracownicy Wydziału nie są w pełni samodzielni w podejmowaniu decyzji. Choć należy ocenić pozytywnie kontrolę ze strony przełożonych, w sytuacji braku wystarczającej wiedzy i doświadczenia u nowych pracowników niekiedy powoduje to jednak wydłużanie procesu decyzyjnego i zaburza jego przejrzystość. Jednocześnie rozmówcy zauważali pozytywną zmianę w funkcjonowaniu Wydziału w tym obszarze, wspominając sytuacje, kiedy to, ze względu na dużą fluktuację kadr, pracownicy sekcji informacji delegowani byli do bezpośrednich kontaktów z klientami już kilka dni po rozpoczęciu pracy.

Niektórzy pracownicy pozarządowi zwracali także uwagę na to, że pracownicy Wydziału **wykraczają poza swoje kompetencje**. Do takich sytuacji dochodzi np. podczas składania wniosków. Zdarza się, że urzędnicy odmawiają przyjęcia wniosku, gdy dokumentacja nie jest kompletna (może stać się tak, gdy cudzoziemiec chce dotrzymać wymaganych terminów, planując donieść brakujące załączniki w późniejszym terminie). Jest to nieuzasadnione zachowanie, ponieważ zgodnie z przepisem Kodeksu postępowania administracyjnego każdy brak może być brakiem formalnym⁵. W podobnych sytuacjach wniosek powinien zostać przyjęty, a cudzoziemiec powinien zostać poinformowany

⁵ *Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania* (art. 64 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego). Jednocześnie WSC MUW wymaga pewnych załączników jako niezbędnych do wszczęcia postępowania.

w chwili składania wniosku o konieczności doniesienia wskazanych dokumentów w odpowiednim terminie (pod rygorem odmowy dalszego prowadzenia postępowania). Czasami odmowa przyjęcia wniosku wynika z niezrozumiałych dla rozmówców procedur – przedstawiciele jednej z organizacji wspomnieli o sytuacji, gdy córce osoby, która starała się o wymianę karty pobytu, odmówiono przyjęcia podpisanego wniosku, twierdząc, że wniosek musi być złożony osobiście. Konieczność osobistego stawiennictwa potwierdzili pracownicy infolinii, choć w tym przypadku nie było to niczym uzasadnione (zwłaszcza że każdy może wysłać wniosek pocztą). Trudno znaleźć wytłumaczenie dla podobnych sytuacji: *To jest dla mnie niezrozumiałe, to jest takie biurokratyczne podejście, mnożenie procedur, które są zupełnie zbędne* (wywiad NGO4).

Niekiedy też urzędnicy komentują pewne działania cudzoziemców, nie znając danej sprawy, konfundując ich tym samym. Wówczas tylko od rozeznania i asertywności osoby odwiedzającej WSC MUW zależy dalszy przebieg sprawy. Podobne sytuacje zdarzają się np. gdy ktoś, zazwyczaj po konsultacjach z pracownikiem organizacji pozarządowej lub prywatnym pełnomocnikiem, składa wniosek po upływie 45 dni od upływu ważności tytułu pobytowego, a urzędnik, choć nie odmawiał wprost przyjęcia wniosku, sugerował, że nie powinien on już zostać przyjęty. Takie sytuacje zdarzają się przede wszystkim w siedzibie urzędu przy ul. Długiej, natomiast w punkcie w Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańców (OPOM) w Metrze Centrum pracownicy Urzędu Miasta wnioski takie przyjmują zawsze, nie wnikając w szczegóły⁶. Inny przykład wykraczania pracowników poza kompetencje, przytoczony przez przedstawiciela organizacji pozarządowej, dotyczył przeglądu akt: *Osoba przebywająca przy przeglądzie akt komentuje złożone wnioski, wyjaśnienia, dokumenty i zadaje pytania. [...] ten urzędnik, który jest uprawniony i upoważniony do dostarczenia akt na przegląd, no całkiem nie jest osobą, która zna postępowanie, która jest inspektorem [...]. On jest w tym momencie technicznie, towarzyszy aktom. To nie jest osoba, która w tym momencie może o czymkolwiek rozstrzygać, a takie zachowania obserwowaliśmy, na zasadzie, że „jakbym ja była migrantką, to ja bym się zachowała zupełnie inaczej niż pani i ja bym te wszystkie dokumenty przyniosła od razu”* (wywiad NGO6).

Wśród przedstawicieli trzeciego sektora pojawiły się także zarzuty, że pracownicy WSC MUW na etapie prowadzenia postępowań działają w uproszczony sposób. W opinii rozmówców może usprawnić to prowadzenie postępowań, przyspieszając termin decyzji (przez bardziej efektywne działanie w przypadku typowych spraw), zdarzają się jednak i niepokojące sytuacje, które mogą skutkować niekiedy nawet negatywną, nieuzasadnioną merytorycznie decyzją:

⁶ Więcej na temat OPOM zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji.

Mamy do czynienia ze studentem z Nigerii – no to bach, wiadomo co studenci z Nigerii u nas robią – pracują. No to po co my będziemy dawać [pozytywną] decyzję (wywiad NGO6). Podobna automatyzacja może powodować zagnębienie pracowników WSC MUW w przypadku spraw mniej typowych i wręcz rodzić ryzyko wydania niewłaściwej decyzji, jeśli niuanse spraw nie zostaną uwzględnione. Negatywne skutki podobnego podejścia widać na etapie wezwania do uzupełnienia dokumentów typowych dla danej sprawy (mimo że np. cudzoziemiec już we wniosku wyjaśnił powód niemożności dostarczenia dokumentu). Jeden z rozmówców przywołał sytuację, gdy WSC MUW nieustannie wzywał cudzoziemców, wobec których toczyła się procedura związana z legalizacją pobytu, do przedstawienia dokumentów podróży, mimo że nigdy takowych nie posiadali. Jednocześnie osoby te przedstawiały Urzędowi orzeczenie Najwyższego Sądu Administracyjnego zwalniające ich z takiej konieczności. Wniosek pozostał nierozpoznany, w związku z czym cudzoziemcy złożyli do wyższej instancji zażalenie na bezczynność WSC MUW w tej sprawie, które zostało rozpatrzone pomyślnie. Sprawa wróciła do wojewody, który musiał podjąć decyzję.

W zakresie nabywania kompetencji i wiedzy, które byłyby pomocne w kontaktach z cudzoziemcami, jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowych zaproponował ciekawe rozwiązanie, jakim byłoby podjęcie współpracy z organizacją lub organizacjami pozarządowymi udzielającymi cudzoziemcom porad i wsparcia innego rodzaju i skierowanie pracowników WSC MUW do takiego punktu na określony czas, np. na tydzień. Zapoznanie się w ten sposób z najczęściej doświadczanymi przez cudzoziemców trudnościami, byłoby niezwykle pomocne w dalszej pracy w WSC MUW. Podobną możliwość można by zaproponować zarówno starszym stażem pracownikom (ze względu na ryzyko rotacji), jak i pracownikom nowym, dla których byłoby to okazją do zdobycia cennego doświadczenia.

W opinii rozmówców konieczne są także inne formy **wymiany doświadczeń między pracownikami Urzędu i organizacji pozarządowych**, które mogłyby przynieść korzyści dla obu grup. Urzędnikom pozwoliłyby to dowiedzieć się, jakich trudności w kontaktach z Wydziałem doświadczają cudzoziemcy, co stanowi problem dla klientów, którzy zwracają się o wsparcie do organizacji, z kolei przedstawicielom trzeciego sektora pozwoliłoby to zweryfikować swoje zarzuty względem Wydziału oraz lepiej zrozumieć obowiązujące przepisy i ograniczenia nakładane na WSC MUW: *Urząd nigdy nie miał dni otwartych. Myślę, że to by było bardzo przydatne. Bo łatwo jest sugerować, że wszystko powinno być szybko, błyskawicznie, elegancko itd., kiedy nie znasz, jakie oni mają warunki do tego, żeby pracować, czy jest wystarczająco miejsca, czy są te systemy sprawnie działające, czy dobrze jest zorganizowana ta praca, jak wygląda to*

postępowanie (wywiad NGO2). Niektórzy przedstawiciele organizacji pozarządowych zwracali uwagę, że podobne pole do wymiany daje działające przy Wojewodzie Mazowieckim Forum Cudzoziemców, na którym zgłaszane są także konkretne trudności w funkcjonowaniu WSC MUW, np. odmowy przyjmowania wniosków⁷.

Przedstawiciele trzeciego sektora uznali pracowników WSC MUW za otwartych na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Pozytywnie oceniali też zazwyczaj **nastawienie pracowników WSC MUW do klientów** Wydziału, postrzegając ich jako kulturalnych i uprzejmych. Szczególnie doceniono cierpliwość osób pracujących w sekcji informacji. Pracownicy organizacji wspominali o pozytywnych zmianach w tym obszarze, które zaszły w ostatnich latach. Nadal jednak w opinii rozmówców zdarzają się sytuacje wynikające z nastawienia urzędników, do których nie powinno dochodzić. Jeden z rozmówców opisał sytuację, gdy pracownicy uparcie twierdzili, że jeśli wydano jakąś decyzję (choć była ona w rzeczywistości nieprawidłowa i krzywdząca dla cudzoziemca), to z pewnością jest ona zasadna. Nie wykazywali woli przeanalizowania sprawy, dopiero przy trzecim telefonie urzędnik poprosił o nazwisko danego klienta i zajrzał do akt. Jak zauważył rozmówca: *Gdyby do mnie ktoś tak zadzwonił, to ja bym jednak przez chwilę się zastanowiła, powiedziała, dobrze, sprawdzimy, proszę zadzwonić [...]. A tutaj była taka od początku zapora: „nie, bo nie”. „Jest przecież dobrze, i tak ma być [...], a pani robi problem”* (wywiad NGO4).

Jeden z pracowników pozarządowych, odnosząc się do kadry urzędniczej WSC MUW, zwrócił uwagę na problem **wypalenia zawodowego**, szczególnie w odniesieniu do osób pracujących bezpośrednio z cudzoziemcami. Ponieważ nieustanny, bezpośredni kontakt z klientem jest wyczerpujący, rozmówca zaproponował wprowadzenie rotacji zadań, co pozwoliłoby urzędnikom na pewną odmianę⁸. Ponadto przydatne byłoby objęcie pracowników superwizjami, które polegałyby na cyklicznej analizie kontaktów z klientami lub konkretnych spraw. Superwizje nie powinny być zastępowane szkoleniami, np. na temat wypalenia zawodowego, ponieważ mają od nich bardziej praktyczny charakter. Mają na celu dać pracownikowi bieżące i systematyczne wsparcie, pozwolić mu poczuć się pewniej i bezpieczniej w swojej pracy oraz nabrać odpowiedniego nastawienia do klientów.

⁷ Więcej na temat współpracy WSC MUW z organizacjami pozarządowymi zob. *ibidem*.

⁸ Takie działania są w Urzędzie podejmowane, choć sami pracownicy oceniali je dość negatywnie. Por. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

3. Postępowania administracyjne

W odniesieniu do postępowań administracyjnych pracownicy pozarządowi sygnalizowali, że klientom Wydziału trudności może przysparzać **złożoność formularzy wniosków**. Nawet dla cudzoziemców mówiących w języku polskim (w którym muszą być sporządzane dokumenty) samodzielne wypełnienie wniosku stanowi wyzwanie. Pracownicy pozarządowi zwracali ponadto uwagę, że należy wprowadzić dodatkowe wersje językowe pytań zawartych w formularzu, by cudzoziemcy mogli zrozumieć, jakie informacje są od nich wymagane. Obecnie formularze są tylko w języku francuskim i angielskim, co nie odpowiada na potrzeby najważniejszych grup klientów WSC MUW. Niezbędne są jeszcze przynajmniej wersje rosyjska i wietnamska. Przydatne byłoby także stworzenie szczegółowej instrukcji wypełniania wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony (obecnie na tablicach informacyjnych w siedzibie Wydziału przy ul. Długiej znajduje się wzór wniosku, jednak powinien on zostać znacznie rozbudowany oraz umieszczony na stronie internetowej WSC MUW)⁹. Zwiększy to poprawność składanych wniosków, zapobiegając popełnianiu przez osoby je wypełniające podstawowych niekiedy błędów.

Co więcej, obowiązujący formularz wniosku na zamieszkanie na czas oznaczony nie w pełni uwzględnia zmiany wprowadzone w przepisach. Jak zauważył jeden z rozmówców, część B formularza odnosi się do dzieci objętych wnioskiem, z kolei osoby małoletnie mają obowiązek złożyć wniosek odrębny, o czym cudzoziemcy są informowani często w chwili składania wniosku. Pracownicy pozarządowi zwracali uwagę także na pożądane zmiany w układzie formularza, dzięki którym byłby on bardziej czytelny dla osób wypełniających, np. przeniesienie wzoru podpisu cudzoziemca przed adnotację urzędową. Wzór nowego formularza powinien zostać omówiony z organizacjami pozarządowymi pod kątem fragmentów, które mogą być niezrozumiałe dla klientów Wydziału. Wprowadzenie wniosku uwzględniającego perspektywę cudzoziemców pozwoli ograniczyć liczbę błędów pojawiających się na etapie wypełniania. Rozmówcy byli jednocześnie świadomi, że wprowadzenie zmodyfikowanego formularza wniosku wymaga nowego rozporządzenia, co wykracza poza kompetencje WSC MUW.

Pracownicy pozarządowi często zwracali uwagę na **złożoność procedury administracyjnej**, która sprawia, że samodzielne przejście przez postępowanie jest trudne i wymaga dużego zaangażowania (rozmówcy zdawali sobie przy tym sprawę, że pewne kwestie nie leżą w gestii Wydziału i wiążą się z wymo-

⁹ Więcej na temat podobnego rozwiązania zob. N. Klorek, *Dostęp do informacji...* w niniejszej publikacji.

gami wynikającymi z przepisów). Istotną kwestią związaną z postępowaniem jest zbyt duża, zdaniem rozmówców, liczba dokumentów wymaganych od cudzoziemców. Choć wymogi proceduralne wynikają częściowo z obowiązujących przepisów, niektóre dokumenty mogłyby być pozyskiwane bez zaangażowania osoby, wobec której toczy się postępowanie, przez zwiększenie współpracy międzyinstytucjonalnej. Brak podobnej współpracy w opinii pracowników organizacji pozarządowych sprawia, że od cudzoziemców np. wymaga się niekiedy dokumentów wydanych przez ten sam Wydział, ale przez jego inny oddział (np. zezwolenia na pracę). Jak zauważył jeden z rozmówców: *Teraz wszystko jest na barkach petenta. Mogłoby być np. tak, że to WSC MUW kontaktuje się z Urzędem Skarbowym, a nie cudzoziemiec musi przedstawiać zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami [co wymaga opłaty skarbowej, czasu itp.] [...]. Pierwsze pytanie [powinno być] do systemu, a dopiero później do osoby (wywiad NGO2)*. Co więcej, niektóre dokumenty, czy też kwestie, są tak czy inaczej weryfikowane przez Wydział, nadal jednak wymaga się ich dostarczenia przez cudzoziemca w postępowaniu wyjaśniającym, natomiast pierwotnym źródłem informacji jest instytucja. Jak zauważył rozmówca, sprawia to wrażenie sprawdzania wiarygodności osoby, wobec której toczy się postępowanie: *Sprawdzają z takiego podejścia, że jakby... sprawdzają i łapią: „A tu pan napisał, że ten... a my wiemy, wystaliśmy pytanie i otrzymaliśmy odpowiedź, że pan trzy miesiące nie pracował, dlaczego pan nie pracował?”* (wywiad NGO2).

Według pracowników organizacji pozarządowych dla osób, wobec których postępowanie toczy się po raz kolejny, powinny zostać wprowadzone pewne uproszczenia – obecnie osoby takie często muszą donosić kolejny raz dokumenty, które złożyły już wcześniej, w toku poprzedniego postępowania (np. dyplom ukończenia uczelni). Jak stwierdził jeden z rozmówców: *Nie wiem, co się dzieje z rzeczami, które są przedstawiane jako załączniki do wniosku. Bo z jednej strony te informacje muszą być zgodnie z ustawą o cudzoziemcach zbierane i przetwarzane; z drugiej strony wiemy, że w trakcie postępowania poprzednie dokumenty złożone w ramach poprzednich postępowań, no nie są też brane pod uwagę do końca* (wywiad NGO6).

Istotną sprawą związaną z wymaganymi przez Wydział dokumentami jest przyjęta przez WSC MUW interpretacja przepisów (przede wszystkim Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o cudzoziemcach), które nie zawsze są precyzyjne. Dotyczy to np. cudzoziemców wnioskujących o pobyt rezydenta długoterminowego UE, którzy zgodnie z przepisami muszą wykazać, że przebywają w Polsce nieprzerwanie przez 5 lat oraz że mają stabilne źródło dochodów. Jednocześnie przepisy nie wskazują, jaki okres należy uwzględnić do oceny stabilności dochodów, więc określany jest on różnie przez poszczególnych wojewodów w prowadzonych przez nich postępowaniach. Brak precyzyjnych

przepisów powoduje różnice w wymogach stawianych przez poszczególne urzędy wojewódzkie, sposobach prowadzenia postępowań oraz w konsekwencji w wydawanych decyzjach (często w podobnych sprawach). Jak zauważali pracownicy pozarządowi, w niektórych przypadkach WSC MUW przyjął dość liberalne zasady w porównaniu z innymi urzędami. Jeden z rozmówców przywołał sytuację, gdy inny urząd wojewódzki do zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wymagał zaświadczenia o niekaralności i aktu urodzenia wydanego w kraju pochodzenia.

Ponieważ przepisy nie są precyzyjne, niektóre decyzje dotyczące wymaganych dokumentów podejmuje się, tak by uprościć pracę urzędników i zwiększyć jej efektywność (np. przez zobowiązanie do dostarczenia dokumentu na samym początku postępowania albo w konkretnym brzmieniu): *Mazowieckie sobie akurat dopracowało taki tryb, który jest stosunkowo szybki, jeżeli chodzi o rozpatrywanie wniosków, natomiast on jest też, jakby tu powiedzieć, najbardziej skrótowy z punktu widzenia dokumentów, które się przedstawia; że najprościej jest mieć umowę [najmu] ze wszystkimi licznikami włączonymi [w koszty najmu] i wtedy nie ma dodatkowych pytań* (wywiad NGO6). Może mieć to pozytywne konsekwencje w postaci szybszego wydania decyzji. Należy jednak dostrzec także wady takiego postępowania m.in. zobowiązanie cudzoziemca do dostarczenia dokumentów, które są niekiedy trudne do zdobycia lub których zdobycie wymaga zaangażowania czasowego. Jednym z załączników do wniosku, wskazywanym przez Wydział jako obowiązkowy, jest potwierdzenie zameldowania, mimo że nie wynika to z ustawy o cudzoziemcach (wiąże się natomiast z obowiązkiem meldunkowym określonym w innych przepisach). Podobna sytuacja powoduje, że klienci Wydziału *myślą, że brak zameldowania to jest koniec [...] trzeba jechać do domu* (wywiad NGO2)¹⁰.

W związku z różnicami w interpretacji obowiązujących aktów prawnych przez poszczególne urzędy wojewódzkie powinny zostać doprecyzowane przepisy, dzięki którym zwiększy się przewidywalność prowadzonych postępowań administracyjnych¹¹. Podobne ramy mogą być wyznaczane na poziomie ustawy lub też rozporządzeń (jedno z nich wprowadziło np. konieczność wykazania

¹⁰ Informacja o wymogu zameldowania była w trakcie badania m.in. zamieszczona na stronie internetowej oraz w materiałach informacyjnych przygotowanych przez Wydział. Jednocześnie w ramach badania infolinii i formy kontaktu z Wydziałem, jakim jest zapytanie mailowe, w przypadku deklarowanych trudności z uzyskaniem zameldowania, niektórzy urzędnicy informowali, że zameldowanie nie jest konieczne (wystarczy oświadczenie w tej sprawie), a w podobnej sytuacji karta pobytu zostanie wystawiona bez adresu.

¹¹ Zob. także K. Naranovich (red.), *Praktyczny poradnik dla odpowiedzialnych za wprowadzenie zmian: mapa drogowa do przyjaźniejszej integracji migrantów i polskiego społeczeństwa*, Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”, Warszawa 2012, s. 38–39.

przez studentów posiadania określonych środków na pokrycie kosztów utrzymania w Polsce i powrotu do kraju pochodzenia¹²).

Odnosząc się do kwestii proceduralnych, przedstawiciele trzeciego sektora zwracali także uwagę na częste w ich opinii **wezwania cudzoziemców do przedkładania** w toku postępowania **dodatkowych dokumentów**, niefigurujących na liście wymaganych załączników przedstawianej cudzoziemcom składającym wnioski¹³. Jak zauważył jeden z rozmówców: *Te karteczki, na których jest zestaw dokumentów, które trzeba donieść do wniosku, to praktycznie nigdy nie wyczerpują tego, co faktycznie Urząd wymaga. Prawie zawsze w dwa tygodnie po doniesieniu wniosku przychodzi prośba o doniesienie oświadczenia, ile osób jest na utrzymaniu, albo jeszcze tam jednego dokumentu* (wywiad NGO1). Jak przyznawali pracownicy organizacji pozarządowych, konieczność dostarczenia pewnych dokumentów często nie jest możliwa do przewidzenia i pojawia się dopiero w trakcie merytorycznego rozpatrywania sprawy przez odpowiedzialnego urzędnika. Z drugiej jednak strony niektóre uzupełnienia są standardowe: *Jest mnóstwo podstawowych dokumentów, które jednak nie do końca są wytłuszczone w tym [spisie]. Najczęściej to tzw. oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, [...] ile ma się osób na utrzymaniu, ale też studenci muszą wypełnić, ile kosztuje bilet powrotny do ich kraju. [...] Cudzoziemiec nie jest informowany [w momencie składania wniosku], [...] tylko właśnie dwa tygodnie potem pocztą* (wywiad NGO1)¹⁴. Zdarzają się też wezwania do doniesienia dokumentów, które

¹² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie minimalnych kwot, jakie powinni posiadać cudzoziemcy podejmujący lub kontynuujący studia oraz prowadzący badania naukowe na pokrycie kosztów utrzymania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i powrotu oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz. U. 2009, Nr 222, poz. 1766).

¹³ Każdy wniosek wymaga złożenia określonych załączników – część z nich jest konieczna do nadania sprawie biegu. Lista dodatkowych dokumentów wymaganych przez Wydział zależy od typu postępowania i jest przedstawiana osobie składającej wniosek w formie pouczenia, znajduje się także na stronie oraz w ulotkach dostępnych w Urzędzie przy ul. Długiej (więcej na temat materiałów informacyjnych w WSC MUW zob. N. Kłorek, *Dostęp do informacji...* w niniejszej publikacji).

¹⁴ Jak zauważali pracownicy WSC MUW, wezwania do złożenia kolejnych dokumentów wynikają najczęściej z przebiegu konkretnego postępowania: *W umowie najmu w paragrafie którymś jest informacja, że wynajem kosztuje 2 tys. Cudzoziemiec przynosi umowę o pracę na 800 czy 900 brutto. To się zupełnie nie składa. Takich sytuacji jest mnóstwo. A my jeszcze dostajemy informacje od innych organów: Straż Graniczna, policja, urzędy skarbowe, ZUS [...]. W toku postępowania one mogą wnieść różne nowe rzeczy* (wywiad U19). Zazwyczaj nie są one do przewidzenia na początkowym etapie: *Pracownik przyjmujący nie prowadzi postępowania. Ma listę załączników, on przyjmie PIT, ale nie wie, że jak wyliczy z PIT-u, to mu wyjdzie ujemny dochód* (wywiad U17). Decyzja o wezwaniu do uzupełnienia tego rodzaju dokumentów jest zatem merytoryczna i podejmowana zazwyczaj przez osobę prowadzącą dane postępowanie. Zdaniem dyrekcji w chwili obecnej (kiedy inne osoby są odpowiedzialne za przyjmowanie dokumentów, a inne za prowadzenie postępowania) trudno wprowadzić zmiany na etapie przyjmowania dokumentów, które mogłyby zapobiec sytuacjom we-

zostały już przez cudzoziemca złożone, jak i dokumentów nieuzasadnionych merytorycznie (np. dodatkowego ubezpieczenia od cudzoziemca legalnie pracującego w Polsce, mającego ubezpieczenie z tego tytułu).

Wezwania do donoszenia co raz to nowych dokumentów przedłużają w opinii pracowników pozarządowych postępowanie. Powodują często także konieczność osobistego stawiennictwa w Urzędzie, co wymaga od cudzoziemca, np. zwolnienia się z pracy. Jak zauważył jeden z rozmówców: *Żaden pracodawca nie będzie na to patrzył dobrze. [...] Znam też osoby, które gdzieś tam zostały z pracy [...] zwolnione albo im podziękowano, dlatego że sprawa się ciągnęła 2–3 miesiące, co rusz musiały donosić jakieś dokumenty na Długą, albo jeździć po urzędach skarbowych* (wywiad NGO3). Jeden z rozmówców przywołał sytuację wezwania do przedstawienia dokumentu, który był nie do uzyskania: *Mieliśmy tutaj do czynienia z klientką, której firma odmówiła przedstawienia dokumentów finansowych spółki, bo nie mają obowiązku przedstawiać wszystkiego, co tam się dzieje. [...] Cudzoziemiec w tym momencie nie przedstawia swoich dokumentów, tylko przedstawia dokumenty spółki, w której pracuje, albo spółki, w której ma udziały, tych udziałów może być tam nie 50%, tylko 2%* (wywiad NGO6).

Ponadto problemem jest niekiedy **konieczność pilnego uzupełnienia braków w dokumentacji** – w trybie 7 lub 14 dni. Często termin ten jest zbyt krótki, ponieważ zdarza się niejednokrotnie, że cudzoziemcy muszą najpierw szukać pomocy, by zrozumieć, jakie dokładnie dokumenty mają dostarczyć. Później muszą je uzyskać w odpowiednich urzędach, gdzie nie zawsze mogą porozumieć się w języku innym niż polski, a następnie często oczekują na wydanie stosownych dokumentów dłużej niż wynosi czas wyznaczony na uzupełnienie dokumentacji w WSC MUW (jeden z rozmówców podał przykład wezwania do dostarczenia dokumentu podstemplowanego przez polską ambasadę w Kenii) lub muszą borykać się z dodatkowymi trudnościami (jeden z rozmówców wspominał o sytuacji, gdy wydawanie zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami przez Urząd Skarbowy musiało zostać poprzedzone nadaniem Numeru Identyfikacji Podatkowej NIP, co wydłużyło okres oczekiwania do 3 tygodni). W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się osoby mieszkające w mniejszych miejscowościach, gdzie urzędy wystawiające dokumenty wymagane przez WSC MUW, nie mają dużego doświadczenia w pracy z cudzoziemcami. Prowadzi to czasami do sytuacji, że *sprawa się już robi tak zawiła i zabrakło jakiegoś dokumentu, którego nie można załatwić, albo będzie to zbyt długo trwało, że zdarzały się przypadki, że ktoś po prostu kończył tę sprawę, zamykał i zakładał*

zwań do przedłożenia koniecznych dokumentów w toku postępowania. Zdarza się jednak, że, jak przyznają sami urzędnicy: *Czasami wzywamy do czegoś, co nie jest nam potrzebne, albo do czegoś, co sami mamy [...]. Albo do czegoś, co możemy sami uzyskać* (wywiad U17).

jeszcze raz od początku, bo już był na końcu tej sprawy, ale utknęło to w jakimś punkcie na jakimś jednym głupim papierze (wywiad NGO3).

Wezwania cudzoziemca przez WSC MUW do nieuzasadnionego przedłożenia dokumentów lub dostarczenia dokumentów trudnych do uzyskania mogą prowadzić do wydania negatywnej decyzji. Podobna sytuacja jest podstawą do odwołania, które jest zazwyczaj uznawane za zasadne: *Często widzimy takie sytuacje, kiedy były wymagane przez urzędników nieuzasadnione dodatkowe dokumenty od strony i ze względu na to, że strona nie była w stanie tych dokumentów dostarczyć, była decyzja negatywna. Na drugim poziomie, że tak powiem w instancji odwoławczej, to już widzimy, oczywiście: racja, [osoba, wobec której toczy się postępowanie] nie musiała tych dokumentów dostarczyć, w związku z tym decyzja pozytywna (wywiad NGO6).*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej trudności związane z donoszeniem dokumentów w trakcie postępowania, pracownicy pozarządowi postulowali wprowadzenie większej przejrzystości w tym zakresie. Sugerowali, by już na etapie składania wniosku analiza dokumentacji była bardziej szczegółowa – pozwoliłoby to od razu wskazać brakujące czy niewłaściwie przygotowane załączniki. Wiedza na temat wszystkich dokumentów wymaganych do złożenia wniosku dałaby cudzoziemcom możliwość zgromadzenia wszystkich niezbędnych załączników. Biorąc pod uwagę, że wymagane od klientów dokumenty okazują się niekiedy niepotrzebne, istotną kwestią jest też zwiększanie kompetencji pracowników WSC MUW w zakresie prowadzonych postępowań, tak by eliminować popełnianie błędów w omówionym powyżej zakresie.

Pracownicy pozarządowi zwrócili ponadto uwagę, że **czas postępowań administracyjnych**, który zgodnie z przepisami w większości przypadków nie powinien przekraczać 60 dni, jest zbyt długi. Rzadko zdarza się, żeby postępowanie trwało krócej, co budzi niepokój cudzoziemców: *Zastanawiają się, czy to jest ich wina, czy coś wykryli, to jest taka niewiedza (wywiad NGO1).* Jeszcze bardziej frustrujące dla klientów Wydziału są postępowania, które trwają dłużej niż 60 dni, choć według niektórych rozmówców obecnie nie jest to aż tak istotny problem¹⁵. Pracownicy pozarządowi często widzieli uzasadnienie dla przedłużających się postępowań m.in. złożoność spraw, konieczność weryfikacji, czy składane dokumenty nie zostały sfalszowane, lub – w 2012 roku – dodatkowe obciążenie urzędników, spowodowane abolicją¹⁶. Niezrozumiałe dla cudzoziemców jest to, że po długim oczekiwaniu na pozytywną decyzję muszą czekać przez kolejne kilka tygodni na wydanie karty pobytu, której brak uniemożliwia im podróż poza granice RP.

¹⁵ Więcej na temat terminowości decyzji wydawanych przez WSC MUW zob. także N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji.

¹⁶ Więcej na ten temat zob. *ibidem*.

Choć WSC MUW długość trwania postępowań administracyjnych tłumaczy m.in. koniecznością oczekiwania na odpowiedź organów, do których zwraca się z zapytaniami w trakcie postępowania, np. Straży Granicznej, a które mają na rozpatrzenie takich zapytań 30 dni¹⁷, w opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych można podjąć różne działania zwiększające efektywność postępowań. Należą do nich m.in. opisane wyżej ograniczenie wezwań do przedstawiania coraz to nowych dokumentów i załączników, które zostały już złożone przez cudzoziemca, oraz zwiększenie współpracy międzyinstytucjonalnej. Innym rozwiązaniem jest wykorzystywanie w kontaktach z klientami Wydziału komunikacji telefonicznej (w formularzu wniosku cudzoziemiec podaje swój numer telefonu), a także wprowadzenie możliwości kontaktu mailowego. Niezależnie zatem od pisma wysłanego pocztą, o istotnych kwestiach dotyczących postępowania (jak uzupełnienie dokumentów w trybie pilnym, wezwanie na przesłuchanie), klienci mogliby być informowani mailowo bądź telefonicznie. Pozwoliłoby to na szybkie przekazanie informacji, dałoby osobie, wobec której toczy się postępowanie, więcej czasu na podjęcie odpowiednich działań oraz zwiększyłoby prawdopodobieństwo, że informacja zostanie odebrana.

W odniesieniu do procedury, pracownicy pozarządowi wspominali także o kilku innych kwestiach. Jeden z nich zwrócił uwagę, że zdarzają się pomyłki związane z wykorzystaniem szablonów dokumentów (m.in. decyzji administracyjnej), w których niekiedy pozostają dane osobowe poprzedniego klienta. Rozmówcy wystosowali także postulat wprowadzenia możliwości **składania wniosków on-line**, co zmniejszyłoby kolejki w Urzędzie i odciążęło czasowo cudzoziemców. Urząd powinien przeanalizować możliwości, jakie w obecnych ramach prawnych daje w tym zakresie e-PUAP¹⁸. Istotne jest także, by klienci Wydziału mieli możliwość samodzielnego śledzenia przebiegu swoich spraw w Internecie i nie musieć każdorazowo kontaktować się w tej sprawie z Urzędem.

Ponadto rozmówcy wskazywali konieczność wprowadzenia zasady **przekazywania** klientom **kopii** wszystkich podpisywanych przez nich **dokumentów**. Choć zazwyczaj tak się dzieje, do organizacji pozarządowych zgłaszali się niekiedy cudzoziemcy utrzymujący, że podpisali jakieś pismo w siedzibie Wydziału, nie otrzymując jego egzemplarza. Standardem powinno być także nie-

¹⁷ Podobna informacja widnieje m.in. w pouczeniach wręczanych cudzoziemcom: „Mając na uwadze fakt, iż ww. organy są obowiązane do przekazania żądanych informacji w terminie 30 dni, należy spodziewać się, iż postępowanie w sprawie będzie trwało ponad 30 dni”.

¹⁸ Jak zwraca uwagę Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”: *Część urzędów rozpoczęła już przyjmowanie wniosków w ten sposób, np. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej przyjmuje wnioski o przedłużenie zezwolenia na pracę cudzoziemca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub też wniosek o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej*, zob. K. Naranovich, *op. cit.*, s. 49.

odpłatne wydawanie cudzoziemcom kopii przesłuchania. Poza tym niektóre kwestie związane z postępowaniami powinny być bardziej wyeksponowane. Przykładem jest, w opinii jednego z rozmówców, niewystarczająca informacja o możliwości uzyskania w przypadku uzyskania decyzji negatywnej zwrotu opłaty skarbowej, której wniesienia wymaga się przy składaniu dokumentów¹⁹. Taka informacja powinna zostać podana m.in. w pouczeniu do negatywnej decyzji. Długi jest też okres oczekiwania na zwrot środków.

Ponadto, podobnie jak w 2009 roku, pracownicy pozarządowi zwrócili uwagę na kwestie związane z prowadzeniem postępowań w sprawie małżeństw. Choć rozmówcy zauważyli poprawę, podczas przesłuchań tego typu w ich opinii nadal zadawane są niekiedy niestosowne pytania. Przesłuchania często odbywają się w pomieszczeniach, w których przebywają także inni klienci, co dodatkowo zmniejsza poczucie prywatności i komfortu. Może też powodować rozkojarzenie (strony lub tłumacza), a w efekcie – negatywnie wpłynąć na to, co wezwana osoba mówi podczas rozmowy z urzędnikiem. W połączeniu z innymi czynnościami, jak np. kontrola w miejscu zamieszkania, powoduje to, że postępowania małżeńskie są dużym stresem dla osób, wobec których się toczą (cudzoziemców, ale także i obywateli polskich). Pracownicy pozarządowi zdawali sobie sprawę, że rolą Wydziału jest rozpoznanie przypadków fikcyjnych małżeństw, ich zastrzeżenia budziła jednak forma prowadzonych czynności, a niekiedy także nastawienie urzędników.

4. Inne kwestie

Osoby pracujące w organizacjach pozarządowych zwracały uwagę na stan budynku przy ul. Długiej, który nie jest przystosowany do przyjmowania osób z niepełnosprawnościami fizycznymi, osób starszych oraz osób przychodzących z wózkami dziecięcymi (brak wind, podnośników). Wielokrotnie zdarzało się, że dyżurujący codziennie w siedzibie Wydziału (przy ul. Długiej) doradcy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej pomagali dostać się na górę osobie z niepełnosprawnością ruchową lub byli proszeni o przypilnowanie dzieci. Na szczęście zarówno pracownicy starają się odpowiadać na potrzeby osób w takich sytuacjach, schodząc m.in. do klientów, dla których wejście na piętro jest trudnością. Pracownicy pozarządowi wskazywali także na niewystarczającą ilość miejsc na wypełnienie wniosków, zły stan toalet, brak przewijaków i niedostateczne

¹⁹ Jak zauważył jeden z pracowników WSC MUW: *Jeżeli cudzoziemiec odbiera decyzję o sobiście, to inspektorzy wręczając mu tę decyzję, informują każdorazowo o możliwości zwrotu tej opłaty. Są nawet przygotowane wzory pism o zwrot opłaty i składa ten wniosek (w języku polskim) i dalej wszczynamy procedurę. Natomiast jeżeli wysyłamy decyzję pocztą, to faktycznie nie ma takiej informacji (wywiad U20).*

w niektórych miejscach oznakowanie (np. pokoju 44, o drogę do którego często pytają klienci). Co więcej, o czym była już mowa, warunki lokalowe nie pozwalają na zapewnienie prywatności podczas przesłuchań.

5. Podsumowanie

Pracownicy organizacji pozarządowych wskazali wiele pozytywnych zmian, jakie zaszły w funkcjonowaniu WSC MUW w ostatnich latach, m.in. w nastawieniu urzędników, otwartości Wydziału i jego pracowników na współpracę z organizacjami pozarządowymi, w obsłudze klienta czy w dostępie do informacji na temat procedur administracyjnych. Jednocześnie zauważali pewne obszary wymagające dalszych ulepszeń. Na podstawie wypowiedzi pracowników pozarządowych można wskazać następujące rekomendacje:

- dążenie do poprawy jakości udzielanych informacji oraz do zwiększania kompetencji urzędników, tak by informacja uzyskiwana w Wydziale była standaryzowana i zrozumiała dla odbiorców;
- poprawa dostępu do informacji w językach innych niż polski;
- zwiększenie odpowiedzialności urzędników za udzielane informacje;
- umożliwienie składania przez cudzoziemców wniosków w trybie on-line;
- zwiększenie zakresu kontaktu z klientami w językach obcych, wobec których toczą się postępowania (przynajmniej w języku angielskim i rosyjskim), m.in. przez poprawę znajomości języków przez urzędników, wprowadzenie tłumaczy pism kierowanych do klientów;
- przeprowadzenie analizy funkcjonowania Urzędu pod kątem wymogów stawianych cudzoziemcom (np. dotyczących składanych dokumentów) lub przedstawianych jako konieczne (np. wymóg zameldowania) oraz obserwowanych praktyk (np. odmowa przyjęcia wniosku);
- ograniczenie liczby dokumentów wymaganych od klienta dzięki zwiększeniu współpracy między odpowiednimi instytucjami w tym zakresie;
- wprowadzenie uproszczeń do postępowań dla osób, wobec których postępowanie toczy się kolejny raz;
- dążenie do zapewnienia klientom Wydziału prawa do prywatności podczas przesłuchań;
- uproszczenie procedury przeglądu akt (telefoniczne umawianie się, ewentualne podpisywanie wniosku podczas obecności w Urzędzie, skrócenie terminów oczekiwania na spotkanie w celu przejrzenia akt);
- nieodpłatne przekazywanie klientom kopii wszystkich dokumentów wystawianych przez Urząd, istotnych z perspektywy postępowania (w tym protokołu z przesłuchania).

Dostęp do informacji w WSC MUW

W badaniu ewaluacyjnym Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: WSC MUW, Wydział lub Urząd) zrealizowanym w 2012 roku szczególną uwagę poświęcono kwestii dostępu do informacji w zakresie legalizacji pobytu. Wynikało to z faktu, że do organizacji pozarządowych zgłaszali się cudzoziemcy, którzy doświadczyli problemów z uzyskaniem informacji w WSC MUW w zrozumiałym dla nich języku (przede wszystkim w językach angielskim i rosyjskim). Udzielający porad cudzoziemcom pracownicy trzeciego sektora zwracali także uwagę na nieprzejrzystość strony internetowej Wydziału oraz na skomplikowany język, którego używa się w materiałach informacyjnych WSC MUW, co może utrudniać uzyskanie odpowiedzi nawet na podstawowe pytania dotyczące legalizacji pobytu.

Kwestia dostępu do informacji została ponadto uznana za istotną zgodnie z założeniem, że sposób i jakość informacji przekazanych klientowi na wstępnym etapie jego kontaktu z WSC MUW wpływają na przebieg całego postępowania. Przekazanie niepełnych, niewłaściwych bądź niezrozumiałych ze względów językowych informacji na temat składania wniosku, może spowodować, że formularz zostanie źle wypełniony lub załączniki nieprawidłowo przygotowane. W konsekwencji Urząd będzie musiał ponieść koszty związane z powiadomieniem cudzoziemca o koniecznych uzupełnieniach czy z obsługą klienta odwiedzającego Wydział po raz kolejny. Jak podsumował to jeden z pracowników organizacji pozarządowych: *Im więcej osób nie zostanie do końca dobrze poinformowanych, to oni [urzędnicy] mają potem więcej pracy z tymi ludźmi (wywiad NGO¹).* Zwrócenie uwagi na rzetelną realizację przez WSC MUW pra-

¹ Cytaty przytaczane w niniejszym rozdziale pochodzą z wypowiedzi urzędników WSC MUW, cudzoziemców i pracowników organizacji pozarządowych przeprowadzonych w ramach badania ewaluacyjnego. Zob. także Załącznik nr 1 do niniejszej publikacji.

wa klienta do informacji² jest tym istotniejsze, że zarówno pracownicy Wydziału, jak i materiały informacyjne udostępniane w jego siedzibie pozostają najważniejszymi źródłami informacji dla cudzoziemców w wielu kwestiach³.

Odnosząc się do dostępu do informacji w WSC MUW, należy wyróżnić dwa obszary: dostęp do informacji ogólnej na temat postępowań i procedur Wydziału oraz dostęp do informacji w konkretnej sprawie prowadzonej przez Urząd. W dalszej części rozdziału omówiono najważniejsze trudności pojawiające się w obydwu obszarach. W tekście zaprezentowano także wnioski i rekomendacje w odniesieniu do poszczególnych źródeł informacji, z których mogą korzystać klienci Wydziału, sformułowane na podstawie wyników badania ilościowego i jakościowego wśród cudzoziemców, wywiadów z przedstawicielami organizacji pozarządowych, wywiadów z pracownikami WSC MUW, badania infolinii, kontaktu mailowego z Urzędem, przeglądu stron internetowych oraz obserwacji miejsca (siedziby WSC MUW przy ul. Długiej).

1. Największe trudności w dostępie do informacji

Za udzielanie informacji związanych z postępowaniami z zakresu legalizacji pobytu w WSC MUW jest odpowiedzialna przede wszystkim **sekcja informacji** działająca w ramach Oddziału Legalizacji Pobytu II⁴. W czasie badania w sekcji było zatrudnionych czterech pracowników, którzy udzielali codziennej informacji, oraz piąta osoba koordynująca i nadzorująca większość działań związanych z dostępem do informacji, wspomagająca jednocześnie zespół w wyjątkowych sytuacjach (np. dużej liczby klientów). Osoby pracujące w sekcji udzielają informacji klientom zarówno na tematy ogólne związane z procedurami Wydziału, jak i w kwestiach związanych z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi.

Urzednicy zatrudnieni w sekcji pracują rotacyjnie w pokoju informacyjnym przy ul. Długiej i w infolinii, odpowiadają także na zapytania mailowe. Średnia dzienna liczba numerków wydanych do tego pokoju w 2012 roku wyniosła 107⁵. Mimo że nie każda osoba pobierająca numerkę korzysta w niego, sami

² Więcej na temat prawa do informacji i innych praw cudzoziemców w kontaktach z urzędami zob. K. Wencel, *Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej*, w: W. Klaus (red.), *op. cit.*

³ Więcej na temat zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

⁴ Więcej na temat struktury WSC MUW, organizacji pracy Wydziału oraz zmian w tym zakresie w ostatnich latach zob. N. Klorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji.

⁵ Minimalna liczba pobranych numerków w tym okresie wyniosła 67, maksymalna – 154 (źródło: dane szacunkowe WSC MUW). Z wieloletnich doświadczeń Wydziału wynika, że największej klientów zgłasza się do Urzędu w okresach grudzień–styczeń, marzec–kwiecień oraz w miesiącach wakacyjnych.

urzędnicy wspominali o tym, że jeden pracownik obsługuje nawet ok. 50–60 osób dziennie. Osoby udzielające informacji na infolinii odbierały natomiast w sumie ok. 100 telefonów dziennie⁶. Jak zauważył jeden z pracowników: *Tutaj w informacji przyjmujemy najwięcej interesantów, jeżeli chodzi o cały tutaj budynek, znaczy o wszystkie oddziały* (wywiad U11). Według niektórych uczestników badania ewaluacyjnego liczba osób zatrudnionych w sekcji informacji powinna zostać zwiększona, by sprostać potrzebom klientów i obsłużyć sprawnie tak dużą ich liczbę.

Wyodrębnienie zespołu pracowników udzielających informacji, związane ze stworzeniem sekcji zadaniowych w Wydziale, zostało ocenione pozytywnie przez większość urzędników, pracowników organizacji pozarządowych, a także niektórych cudzoziemców (jednocześnie ostatnie dwie grupy zwracały uwagę na spowodowane tym utrudnienia w uzyskaniu informacji we własnej sprawie). Wśród innych pozytywnych zmian w dostępie do informacji uczestnicy badania wymieniali także stworzenie pokoju informacyjnego (wcześniej pracownicy udzielali informacji na stanowisku w korytarzu) oraz rozdzielenie informacji telefonicznej i informacji udzielanej na miejscu w pokoju informacyjnym. Jak zauważył jeden z pracowników Wydziału, wspominając sytuację sprzed kilku lat: *Nie było tego systemu numerkowego, gdzie cudzoziemiec wchodził jeden za drugim [...]. Kiedyś był tylko system [informatyczny] Pobyt⁷, w którym jest wtedy decyzja, kiedy ona jest zarejestrowana. [...] miałam telefon również, który dzwonił non stop i musiałam odbierać, rozmawiać z interesantami przez telefon i jednocześnie obsługiwać interesantów* (wywiad U12). Choć osoby biorące udział w badaniu zauważały pozytywne zmiany dotyczące dostępu do informacji, zwracały także uwagę na to, że wiele kwestii w tym zakresie wymaga jeszcze poprawy.

Jednym z najbardziej istotnych zagadnień niezmiennie poruszanych przez klientów WSC MUW (podobnie jak w badaniu w 2009 roku⁸) była **niewystarczająca znajomość języków obcych** wśród urzędników. Uczestnicy badania dziwili się, że w instytucji, której głównym zadaniem jest obsługa cudzoziemców, tak często zdarza się, że jego pracownicy nie znają powszechnie używanych języków (przede wszystkim angielskiego i rosyjskiego). Blisko 1/3 cudzoziemców biorących udział w badaniu ankietowym (a ponad 40%, które wyraziły opinię o kompetencjach językowych urzędników) stwierdziła, że pracownicy Wydziału

⁶ Zob. także G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

⁷ System Pobyt jest krajowym zbiorem rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, prowadzonym przez Urząd ds. Cudzoziemców, do którego dostęp mają urzędnicy różnych instytucji w całej Polsce. Są w nim rejestrowane m.in. wnioski, wydane postanowienia i decyzje w sprawach.

⁸ Zob. W. Klaus (red.), *op.cit.*

nie znają języków obcych w wystarczającym stopniu. Bariera językowa została wskazana przez co piątego respondenta jako istotne utrudnienie w załatwianiu spraw w WSC MUW⁹.

Zarzut nieznamomości języków obcych wśród urzędników Wydziału, w szczególności – wśród osób pracujących w sekcji informacji, formułowali także pracownicy organizacji pozarządowych. Jak zauważył jeden z rozmówców: *Dobrze byłoby móc mieć możliwość z kimś skonsultować taki wniosek [o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony], tylko do tego potrzebna jest możliwość dobrej komunikacji [językowej]. [...] dla Polaka jest ciężko taki wniosek przygotować, wszystkie załączniki, zdjęcia, taki format, taki i taki, i taki załącznik (wywiad NGO5)*. Brak możliwości swobodnego porozumiewania się powoduje, że cudzoziemcy są zagubieni, nie będąc w stanie wyjaśnić swoich wątpliwości w zakresie wypełnienia wniosku czy przygotowania dokumentów. W podobnej sytuacji są zmuszeni zwracać się o pomoc na zewnątrz. Bardzo ograniczony dostęp do informacji w językach zrozumiałych dla cudzoziemców wydłuża ponadto czas obsługi klienta oraz obniża sprawność pracy Wydziału na innych etapach postępowania¹⁰.

Potrzeba zapewnienia dostępu do informacji w językach innych niż polski została uznana za istotną także przez dyrekcję Wydziału (co przejawia się m.in. przyjęciem standardu obsługi klienta, zgodnie z którym w WSC MUW można uzyskać informacje także w języku angielskim i rosyjskim¹¹). Mimo to kompetencje w tym zakresie nie są uwzględniane w wystarczającym stopniu w **procesie rekrutacji**. Od kandydatów zazwyczaj wymaga się komunikatywnej zna-

⁹ Więcej na temat kompetencji językowych urzędników w ocenie cudzoziemców zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji. Należy przy tym zauważyć, że w badaniu znaczący odsetek stanowiły osoby posługujące się językiem polskim w stopniu co najmniej komunikatywnym. W całej populacji odsetek uznający barierę językową i nieznamomość języków obcych przez urzędników za istotny problem może być zatem znacznie wyższy.

¹⁰ Niedostateczny dostęp do ogólnej informacji na temat procedur w WSC MUW w innych językach niż polski potwierdziła także kontrola przeprowadzona przez Wydział Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych Urzędu ds. Cudzoziemców w dniach od 22 kwietnia do 18 czerwca 2010 r. Zgodnie z wystąpieniem pokontrolnym przekazanym Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej: *Negatywnie należy [...] ocenić wykonywanie przez Wojewodę Mazowieckiego, w okresie podlegającym kontroli, wynikającego z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, obowiązku informowania wnioskodawców w języku dla nich zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach* (Wystąpienie pokontrolne, 31 sierpnia 2010 r., WKIN-092-49/10/BK).

¹¹ Standard zatytułowany Zasada komunikacji w języku polskim mówi: „Postępowania administracyjne w Wydziale Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego prowadzone są w języku polskim. Możliwe jest również pozyskanie informacji w języku angielskim lub rosyjskim” (zob. Załącznik nr 2 do niniejszej publikacji). Więcej na temat standardów zob. m.in. N. Klorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji.

jomości jednego z języków Unii Europejskiej, co nie wydaje się uzasadnione, biorąc pod uwagę najczęściej spotykane obywatelstwa wśród klientów WSC MUW¹². Ponadto, znajomość języka obcego jest weryfikowana jedynie pobieżnie podczas rekrutacji: *To ma być komunikatywna znajomość języka. Więc my to weryfikujemy w podstawowym zakresie podczas rozmowy. Nie jest to robione podczas testu, bo tutaj jest wymagana podstawowa znajomość języka* (wywiad U17). Jednocześnie, zgodnie z informacjami uzyskanymi od kierownictwa, w każdej sekcji pracuje co najmniej jedna osoba posługująca się językiem angielskim. Nie jest to jednak wystarczające, szczególnie w sekcji informacji. Jak zauważył jeden z urzędników: *Wystarczy, że jednego pracownika nie ma czy drugiego, to wtedy wszystko leży* (wywiad U18).

Większość pracowników WSC MUW przyznała, że znajomość języków obcych może być przydatna w wykonywaniu codziennych zadań, wielu z nich jednak umniejszało wagę tej umiejętności w pracy w Wydziale¹³. Dla niektórych urzędników sytuacja przerzucenia ciężaru uzyskania informacji na klienta jest naturalna: *Każdy [cudzoziemiec] ma jakieś zaplecze przygotowane i przeprowadza do urzędu kogoś, kto już mieszka w Polsce jakiś czas i właśnie zna podstawy polskiego i angielskiego [...] i jeżeli za mało informacji uzyskuje, to następnym razem przychodzi już z reprezentantem* (wywiad U1). Brak możliwości skorzystania z podobnej pomocy jest w opinii części urzędników problemem cudzoziemca: *Niektórzy cudzoziemcy przychodzą nawet bez pełnomocników i nie rozumieją, co się do nich mówi. No bo przecież trudno, żeby urzędnik znał język chiński, prawda?* (wywiad U14). Część urzędników zauważała ponadto, że zgodnie z prawem język polski jest językiem urzędowym, w związku z czym w tym języku powinny być nie tylko prowadzone postępowania, ale i po polsku powinna odbywać się cała komunikacja z klientami: *To, że udzielamy informacji w językach obcych lub w ogóle rozmawiamy z tymi ludźmi w języku obcym, jest tylko i wyłącznie dobrą wolą pracownika* (wywiad U9)¹⁴. Urzędnicy powoływali się także na dobrą znajomość języka polskiego wśród niektórych grup cudzoziemców – jak zauważył jeden z przedstawicieli Wydziału w odpowiedzi na pytanie o znajomość wśród urzędników języka rosyjskiego (którym włada część obywateli Ukrainy): *[...] ci Ukraińcy, którzy tu przyjeżdżają do Polski, [to] są wszyscy Ukraińcy z przeszłościami bazarowymi, przeszłościami kierowców cięż-*

¹² Więcej na temat statystyk dotyczących klientów WSC MUW zob. *ibidem*.

¹³ Więcej na temat kwestii znajomości języków obcych w opinii urzędników zob. J. Segeš Fre-lak w niniejszej publikacji.

¹⁴ W rzeczywistości art. 27 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483) stanowi, że „W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski”. Nie jest to przeszkodą do udzielania informacji w innych językach niż polski, co znajduje odzwierciedlenie we wspomnianych standardach obsługi klienta przyjętych w WSC MUW.

żarówek, autobusów, itd. [...]. Rzadko się spotyka Ukraińca, który by nie mówił po polsku. Tak, żeby nie potrafił się porozumieć (wywiad U18). Inni pracownicy WSC MUW twierdzili z kolei, że cudzoziemcy sami próbują uzyskać informację po polsku, mimo niewystarczającej znajomości tego języka: *Część tych osób próbuje porozumiewać się w języku polskim i dopiero po kilku minutach rozmowy, kiedy już cudzoziemiec biedny jest na nas wściekły, odkrywamy, że on nie rozumie, o co nam chodzi* (wywiad U1).

Wydaje się, że przytoczone argumenty odwracają uwagę od najbardziej istotnego problemu – niedostatecznego przygotowania kadry urzędniczej, której głównym zadaniem jest obsługa cudzoziemców. Kadra WSC MUW nie jest przygotowana w wystarczającym stopniu do pełnienia swoich zadań ze względu na nieznaną znajomość języków obcych, a to uniemożliwia klientom Wydziału satysfakcjonujący dostęp do informacji. Należy zauważyć, że niektórzy urzędnicy podejmują działania mające na celu ominięcie bariery językowej i ułatwienie cudzoziemcom załatwiania spraw samodzielnie: *My nie możemy wypełniać wniosku za osobę, to piszemy na kartce albo mamy już napisane, usprawniliśmy sobie, [...] wydrukowałyśmy sobie, co się wpisuje w te tabele: np. kolor oczu, po polsku wszystkie kolory wypisałyśmy, żeby ta osoba mogła sobie przepisać to, jak nie potrafi* (wywiad U8). Nie są to jednak rozwiązania systemowe.

Niewielkie kompetencje językowe kadry urzędniczej według dyrekcji i kierownictwa wynikają z **niskich wynagrodzeń** oferowanych pracownikom Wydziału¹⁵. Uniemożliwia to zatrudnienie osób znających dobrze języki obce: *Urzędnik wykonujący pracę zarabia średnią krajową podzieloną przez dwa [...]. Nie są to na tyle atrakcyjne warunki do pracy, by tych kandydatów do pracy było 40 i byłoby w czym wybierać i przebierać. Czasem po prostu się wybiera z tego, co się ma, i się wybiera mniejsze zło. [...] osoba znająca dobrze język angielski na poziomie chociaż FCE, mająca skończone dobre studia, to ona nie musi przyjść do urzędu – może iść sobie gdzie indziej pracy szukać* (wywiad U18).

Kolejną kwestią, na którą zwracali uwagę uczestnicy badania w kontekście dostępu do informacji, była **wiedza i kompetencje merytoryczne** pracowników WSC MUW, przekładające się na rzetelność udzielanych informacji. Co piąty cudzoziemiec objęty badaniem ankietowym uznał, że urzędnicy nie są kompetentni. Klienci Wydziału wspominali o sytuacjach, gdy zostali wprowadzeni w błąd, od różnych pracowników słyszeli odmienne odpowiedzi na te same pytania bądź otrzymywali informacje weryfikowane negatywnie przez inne instytucje. Badani podawali przykłady uzyskania błędnych informacji na temat niezbędnych dokumentów, możliwości podróżowania z pozytywną decyzją dotyczącą

¹⁵ Więcej na temat sytuacji kadrowej w WSC MUW zob. N. Klorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji.

legalizacji pobytu (przed otrzymaniem karty pobytu) czy też podejmowania zatrudnienia w okresie po zakończeniu studiów, a przed otrzymaniem tytułu pobytowego na podstawie zatrudnienia.

Podobne sytuacje powodują nie tylko chaos informacyjny, stres cudzoziemców i konieczność dodatkowej weryfikacji otrzymanych informacji, ale mogą mieć też negatywny wpływ na ich życie. Jak zauważyła jedna z klientek Wydziału: *Ja mam teraz dużo problemów, bo w Urzędzie każdy mówi co innego. Staram się czytać ustawy, ale tego też nie do końca rozumiem. Ja nawet siedziałam z moim pracodawcą i on starał się to zrozumieć [...]. Dzwonił na różne telefony, ale każdy mówił coś innego, to znaczy ustawa jest dostępna, można ją przeczytać, ale każdy ją interpretuje inaczej [...]. No i w końcu musieli mi zerwać umowę o pracę z tego zamieszania [...]. Niby mi obiecali, że mnie przyjmą z powrotem, jak to się wyjaśni, ale nie wiem* (kobieta, Ukraina/8).

W związku ze sprzecznymi lub błędnymi informacjami udzielanymi przez pracowników Wydziału zarówno cudzoziemcy, jak i pracownicy pozarządowi zwracali uwagę na kwestię **odpowiedzialności urzędników za udzielane informacje**. Zdaniem przedstawicieli tych grup w czasie badania była ona niewielka. Pracownicy WSC MUW nagminnie nie przedstawiali się w kontaktach z klientami, według badanych cudzoziemców odmawiali też udzielania informacji w formie pisemnej, twierdząc, że jest to niezgodne z przepisami. W opinii klientów może to wynikać z obawy przed byciem pociągniętym do odpowiedzialności w przypadku udzielenia niewłaściwej informacji. Nieprzedstawianie się jednak i niechęć do udzielania informacji na piśmie sprawiają, że w przypadku niezrozumienia czy też wątpliwości co do udzielonej informacji (szczególnie, że niekiedy jest ona udzielana w języku polskim) zdanie cudzoziemca konfrontuje się ze zdaniem urzędnika.

Sytuacje, w których doszło do nierzetelnego udzielenia informacji, dyrekcja tłumaczyła przede wszystkim dużą **fluktuacją** i absencją pracowników sekcji informacji. W niektórych przypadkach są one spowodowane, podobnie jak w całym Wydziale, urlopami macierzyńskimi czy zwolnieniami chorobowymi. Częściowo jednak wiążą się też ze zmianą pracy przez urzędników w związku z niewielkimi wynagrodzeniami, jak i intensywną pracą przy stosunkowo niskim szczeblu zatrudnienia w strukturze Urzędu. Ponadto, praca w sekcji informacji jest specyficzna – wiąże się z ciągłym kontaktem z klientem. Wymaga to dużej cierpliwości i odpowiedniego nastawienia, szczególnie wobec klientów z roszczeniowym podejściem lub z założenia negatywnie nastawionych do urzędników. Praca ta powoduje konieczność opracowania pewnych strategii radzenia sobie ze stresem. Jak zauważyła jedna z osób pracujących w sekcji informacji: *Zawsze staramy się wyciszyć tego cudzoziemca, stonować, wytłumaczyć jeszcze raz [...]. No oczywiście musimy przyjmąc wszystkie obelgi, bo takie też się zdarza-*

ją [...]. *Po jakiejś wyjątkowo ciężkiej walce z cudzoziemcem, jeżeli mogę to tak nazwać, to muszę wyjść na chwilę, na 5–10 minut. [...] bo to rzeczywiście jest obciążenie, [...] nerwy, [...] to wszystko my musimy trzymać w sobie, te emocje, te nerwy, nie możemy pokazać tego, że jesteśmy zdenerwowane albo że mamy dosyć w pewnym momencie. Tylko musimy do końca [wytrzymać] i potem możemy sobie odpocząć chwilę* (wywiad U11).

Zdaniem dyrektora **umiejętności obsługi klienta**, w tym – specyficznej obsłudze klientów odmiennych kulturowo – oraz radzenia sobie w trudnych sytuacjach, powinny być sprawdzane w procesie rekrutacji. Wymaga to jednak specjalistycznej wiedzy, której pracownikom brakowało w czasie, gdy badanie było prowadzone: *Nie czujemy się na siłach [tego] ocenić. To, czego nam brakuje [...], [to] właśnie wsparcie psychologiczne na etapie rekrutacji. Nie jesteśmy w stanie zbadać tych umiejętności interpersonalnych, nie mamy takich narzędzi ani takich kompetencji [...]. Umiejętności związane z obsługą klienta, z pracą związaną z drugim człowiekiem, wychodzą, mówiąc brutalnie, w praniu* (wywiad U17).

Odnosząc się do kompetencji merytorycznych osób udzielających informacji, dyrekcja i kierownictwo podkreślali, że ewentualne braki w tym zakresie wynikają także z konieczności przekazania im dużego zakresu wiedzy: *[Pracownicy sekcji informacji] muszą mieć wiedzę taką samą albo i większą od tych, co prowadzą postępowania. Bo oni udzielają zarówno informacji merytorycznej, jak i informacji, która dotyczy konkretnego postępowania. Więc muszą mieć wiedzę bardzo szeroką* (wywiad U17). Ponadto pracownicy informacji z zakresu legalizacji pobytu powinni mieć wiedzę także z innych obszarów: *Nieraz mamy takie zabłąkane owieczki, które u nas się pytają o zakres działania innego oddziału. Np. obywatelstwo mieści się na placu Bankowym, a u nas się ktoś zapyta mimochodem. Nic nie stoi na przeszkodzie żeby udzielić mu jakiejś odpowiedzi. Zamiast ma maszerować gdzieś tam indziej. Szkoda czasu i jego i naszego* (wywiad U18).

Zwiększeniu kompetencji merytorycznych kadry urzędniczej WSC MUW służą m.in. **szkolenia** z zakresu zmian w prawie czy różnych aspektów postępowań. Są one prowadzone zarówno wewnątrz Wydziału (np. między sekcjami), jak i przez przedstawicieli innych instytucji, np. Urzędu Stanu Cywilnego¹⁶. Jednocześnie, jak podkreślali pracownicy, najważniejsza do zdobycia kompetencji merytorycznych jest praktyka. Zdobycie doświadczenia wymaga czasu: *[...] pracownik musi popracować tu troszeczkę, musi wejść w to, bo to jest dosyć taka ścista działka, gdzie indziej się tego nie nauczy [...]. Tu obowiązuje nas też metoda samokształcenia [...]. Każdy musi się przygotować, najlepszym nauczy-*

¹⁶ Więcej na temat szkoleń zob. N. Klorek, *ibidem* oraz J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

cielem dla każdego urzędnika jest ten staż odbyty w tym Urzędzie, te przepracowane kilka miesięcy w Urzędzie, najlepiej lat (wywiad U1).

W opinii samych urzędników na jakość przekazywanych informacji (nie tylko w sekcji informacji) mają wpływ także inne czynniki, niezwiązane z kompetencjami merytorycznymi urzędników w zakresie ich obowiązków. Jednym z nich jest **rotacja zadań**, którą wprowadza się w Wydziale m.in. w przypadku chwilowych braków kadrowych. Czasowe delegowanie pracowników do zadań innych niż te, którymi zajmują się oni na co dzień, pracownicy WSC MUW (szczególnie Oddziału Legalizacji Pobytu II) ocenili raczej negatywnie. Dostrzegając zalety dla procesu obsługi klienta (nie tworzą się kolejki), zauważyli oni, że rotacja zadań może negatywnie wpływać na jakość udzielanych informacji: *Osoba [klient] myśli, że jesteśmy kompetentni, nie chcemy też popełnić błędu. To wtedy stres jest naprawdę niesamowity, bo wtedy odpowiada się za siebie i chce się też rzetelnej informacji udzielić, co nie zawsze tak jest, że człowiek jest do końca poinformowany na bieżąco (wywiad U8).* Kierownictwo przedstawia kwestię rotacji zadań w nieco innym świetle, tłumacząc ją dążeniem do rozwijania kompetencji pracowników w różnych obszarach: *Wielozadaniowość polega na tym, że jeśli pracownik popracuje w jednej sekcji i opanuje zakres materiału i działania jednej sekcji, to ja wiem, że prędzej czy później on mi się wypali na tym stanowisku. A praca bez stresu, mając opanowany cały materiał, powoduje, że ten pracownik stojąc w miejscu, się cofa. Będzie tak znudzony tą pracą i z czasem zde gustowany, że zacznie szukać kolejnej. Moim zadaniem jest go tak zainteresować i tak zmotywować, żeby go rozwijać. [...] Jednofunkcyjny pracownik jest z czasem w ogóle niewydolny. [...] on przychodzi tu jakby taskę robić. To nie jest dobre ani dla pracownika, ani dla oddziału (wywiad U18).*

Istotnym aspektem, który może mieć także wpływ na jakość i rzetelność udzielanych informacji, jest **wewnętrzna komunikacja** w WSC MUW. Jak zauważył jeden z pracowników organizacji pozarządowych: *Komunikacja między pokojami na Długiej jest żadna (wywiad NGO1).* Niektórzy przedstawiciele Wydziału przyznali, że o ile urzędnicy współpracują ze sobą zazwyczaj w obrębie sekcji zadaniowej, podobne współdziałanie nie zawsze odbywa się w skali oddziału, a tym bardziej Wydziału. Urzędnicy zajmują się innymi etapami postępowania, skupiając się czasami tylko na swoich zadaniach. Podział postępowania na odcinki sprawia też, że różne sekcje mogą mieć odmienną praktykę i interpretację pewnych kwestii bądź też dysponować różną wiedzą na dany temat. Według jednego z pracowników Wydziału: *Nie zawsze są oba oddziały informowane o tych samych rzeczach, [na przykład] jak są jakieś zmiany przepisów prawa [...]. Nie zawsze przepływa ta informacja między oddziałami (wywiad U9).* W sytuacjach zaburzonego obiegu informacji w Urzędzie pracownicy podejmują różne działania: *Staramy się bardziej dogłębnie w sprawę spojrzeć,*

np. na taki dokument, który nie do końca wydaje się nam poprawny, to staramy się właśnie tak poprzez koordynatora, który jest w kontakcie z koordynatorami [innych] sekcji, [...] [upewnić się], czy możemy to puścić dalej, czy z robić z tego brak formalny. Czasem, to odbieramy »oj szukacie dziury w całym«, a potem jest tak, że jednak coś w tym było i potem dla nas jest nieprzyjemnie, bezpośrednio o tym nie wiemy, dowiadujemy się z plotek, że ta zrobiła to albo tamto. I to jest ten problem, co na początku mówiłyśmy: brak tego obiegu informacji (wywiad U8). Problem pogłębia się w wyniku braku bezpośredniego kontaktu między pracownikami, spowodowanego zazwyczaj nawet codziennych obowiązków: Czasami koleżanki siedzą pokój w pokój i jedna o drugiej nic nie wie, nie wie nawet, jak ma na imię (wywiad U7). Przedstawicielom Wydziału zdarzały się też uwagi dotyczące poczucia niesprawiedliwości na tle różnic między oddziałami w zakresie odpowiedzialności przy podobnym wynagrodzeniu¹⁷. Wpływa to na wzajemne nastawienie pracowników różnych oddziałów.

Opisane powyżej trudności w dostępie do informacji, spowodowane przede wszystkim trudnościami w uzyskaniu informacji w językach innych niż polski oraz przekazywaniem przez urzędników niewłaściwych czy wręcz sprzecznych ze sobą informacji, tłumaczą, dlaczego klienci Wydziału szukają pomocy w prostych niekiedy kwestiach związanych ze sprawami, które załatwiają w WSC MUW. Do organizacji pozarządowych klienci zgłaszają się np. w sprawie wypełnienia wniosku. Niektórzy cudzoziemcy decydują się na skorzystanie z usług komercyjnych pełnomocników, co w niektórych przypadkach może im zaszkodzić zamiast pomóc¹⁸. Samodzielność cudzoziemców mogłaby być większa dzięki pewnym działaniom WSC MUW na etapie dostępu do informacji. Jak podsumował to jeden z pracowników pozarządowych: *Wszystkie podstawowe informacje mogłyby być już dobrze tam udzielane, bez potrzeby angażowania organizacji pozarządowych* (wywiad NGO5).

W świetle wyników badania można zaproponować pewne **rekomendacje** dotyczące ogólnych kwestii związanych z dostępem do informacji w WSC MUW. Zaleca się przede wszystkim podjęcie kroków zmierzających do skompletowania kadry urzędniczej swobodnie udzielającej **informacji w językach obcych**, w szczególności w językach angielskim i rosyjskim. Należy podjąć następujące działania, by osiągnąć ten cel: wprowadzić wymóg znajomości języka angielskiego lub rosyjskiego na poziomie co najmniej średniozaawansowanym wobec nowych pracowników sekcji informacji oraz stworzyć me-

¹⁷ Więcej na temat postrzegania organizacji pracy przez urzędników zob. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

¹⁸ Więcej na temat korzystania z usług pełnomocników z perspektywy cudzoziemców zob. G. Szymańska-Matusiewicz, natomiast w perspektywie pracowników organizacji pozarządowych – N. Klorek, *Funkcjonowanie...* w niniejszej publikacji.

chanizm weryfikacji znajomości języka w procesie rekrutacji; rekrutować urzędników, uwzględniając bieżące zasoby językowe zespołu udzielającego informacji, a także podwyższyć wynagrodzenia pracowników, ponieważ jest to warunkiem pozyskania osób znających języki obce (choć kwestia ta nie leży w kompetencjach WSC MUW). Rozwiązaniem wartym rozważenia jest **podjęcie współpracy z cudzoziemcami** bądź z obywatelami polskimi pochodzenia migranckiego, władającymi zarówno swoim językiem ojczystym, jak i językiem polskim, w zakresie tłumaczenia materiałów informacyjnych oraz prowadzenia innych działań informacyjnych skierowanych do klientów WSC MUW. W celu dotarcia do takich osób można nawiązać współpracę z organizacjami migranckimi w Polsce. Choć wdrożenie podobnego rozwiązania wymaga uwzględnienia pewnych czynników (m.in. ograniczeń związanych z pełnieniem przez cudzoziemców funkcji publicznych, różnic kulturowych mogących mieć wpływ na funkcjonowanie zespołu i współpracę między urzędnikami, ryzyko faworyzowania grupy narodowej reprezentowanej przez cudzoziemskiego pracownika), pozwoli ono dotrzeć do osób z niezbędnymi kwalifikacjami.

Rekomenduje się prowadzenie działań zmierzających do **standaryzacji oraz zwiększenia rzetelności informacji** udzielanych w WSC MUW (nie tylko przez pracowników sekcji informacji). Należy poszerzyć zakres wymiany wiedzy i zwiększyć przepływ informacji między poszczególnymi sekcjami i oddziałami, by ich pracownicy dysponowali jednakowymi wytycznymi odnośnie do interpretacji obowiązujących przepisów i sposobu prowadzenia postępowań, kontynuować szkolenia poszerzające wiedzę pracowników oraz przyłożyć większą wagę do systemu wdrażania nowych osób do pracy. By zapewnić wysoką jakość oraz przewidywalność informacji udzielanych w pokoju informacyjnym w siedzibie Wydziału przy ul. Długiej, przez infolinię oraz drogą mailową, osoby je przekazujące (zarówno nowi jak bardziej doświadczeni pracownicy) powinny być szkolone na podstawie scenariuszy opracowanych w odniesieniu do konkretnych przypadków czy też rodzajów zapytań, z jakimi zwracają się klienci. Scenariusze powinny stanowić podstawę procedur udzielania informacji w Wydziale, określających m.in. katalog informacji, które powinny zostać przekazane klientom. Pracownicy sekcji informacji, szczególnie zdobywający dopiero doświadczenie, powinni mieć możliwość regularnego dokształcania się i uzupełniania braków w wiedzy, które ujawniają się w codziennej pracy.

Konieczne jest **zwiększenie odpowiedzialności pracowników Wydziału** za udzielane informacje. Standardem powinno być przedstawianie się urzędnika

z imienia i nazwiska bądź posiadanie przez niego identyfikatora imiennego¹⁹. Klienci powinni mieć też możliwość uzyskania wszystkich informacji na piśmie, zarówno w przypadku kwestii ogólnych dotyczących procedur (co w dużej mierze można osiągnąć dzięki odpowiednim materiałom informacyjnym), jak i we własnej sprawie. Zmniejszy to ryzyko, że cudzoziemcy korzystający z usług WSC MUW nie zrozumieją informacji, na podstawie których podejmują dalsze działania, bądź zmieniają ich sens. Niezbędne jest też wprowadzenie pewnych elementów kontrolnych w sekcji informacji, np. nagrywanie rozmów prowadzonych na infolinii, a także ich wykorzystywanie do zwiększania kompetencji kadry urzędniczej. Należy także wykorzystać potencjał źródła informacji, jakim jest dla klientów kontakt mailowy (o możliwości tej nie słyszała ponad połowa respondentów).

Ponadto należy prowadzić **działania ograniczające konieczność bezpośredniego kontaktu klienta z Wydziałem** w celu uzyskania podstawowych informacji związanych z procedurami. Ważnym narzędziem powinna być strona internetowa, na której wszystkie informacje byłyby przejrzyste zorganizowane, ujęte w przystępnym języku i dostępne w kilku wersjach językowych, a także umożliwiająca samodzielne monitorowanie przebiegu postępowania on-line (więcej na temat poszczególnych rozwiązań poniżej). Należy także zwiększać świadomość klientów WSC MUW na temat oferowanych przez WSC MUW możliwości, które odciążają zarówno klientów, jak i samych pracowników Wydziału, np. pobrania formularza wniosku ze strony Wydziału.

2. Dostęp do informacji ogólnej

W celu uzyskania informacji ogólnej na temat legalizacji pobytu klienci WSC MUW mogą kontaktować się z urzędnikami bezpośrednio w pokoju informacyjnym przy ul. Długiej, przez infolinię lub drogą mailową, a także mogą skorzystać ze strony internetowej Wydziału oraz z materiałów informacyjnych dostępnych w Urzędzie. Ponadto w siedzibie przy ul. Długiej działa punkt doradczy prowadzony przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Poszczególne źródła informacji zostały omówione szczegółowo poniżej.

¹⁹ Postulaty zwiększenia odpowiedzialności dotyczyły nie tylko etapu udzielania informacji, ale też np. przesłuchań, podczas których pracownicy nie zawsze przedstawiają się, nie mają plaketek z imieniem i nazwiskiem, co może obniżyć poczucie odpowiedzialności za własne działania w kontekście urzędowym.

2.1. Pokój informacyjny

W pokoju informacyjnym w siedzibie WSC MUW przy ul. Długiej działają dwa stanowiska. Można przy nich zasięgnąć informacji zarówno w odniesieniu do kwestii ogólnych dotyczących procedur, jak i toczących się postępowań. Godziny pracy pokoju są takie same jak Wydziału (środa jest dniem zamkniętym dla klientów).

Wyodrębnienie pokoju informacyjnego (kiedyś punkt informacyjny znajdował się w korytarzu budynku przy ul. Długiej) było jedną z pozytywnych zmian, jakie w opinii badanych zaszły w dostępie do informacji w WSC MUW w ciągu ostatnich lat. Pokój informacyjny stanowił najważniejsze źródło informacji wskazane przez cudzoziemców objętych badaniem ankietowym. Skorzystało z niego 72% respondentów. Większość osób, które odwiedziły punkt informacyjny w Urzędzie (81%), jego funkcjonowanie oceniła pozytywnie. Wysoki odsetek usatysfakcjonowanych klientów potwierdza także wewnętrzny system oceny zadowolenia klientów²⁰. W 2011 roku 87% usług uzyskanych w pokoju informacyjnym przy ul. Długiej zostało ocenione pozytywnie (z 4 280 usług udzielonych w pokoju informacyjnym, które oceniono), w 2012 roku odsetek ten wyniósł już 95% (z 6 381 ocenionych usług uzyskanych w pokoju informacyjnym).

Podczas badania ewaluacyjnego przeprowadzono krótką **obserwację uczestniczącą**, podczas której badacz odwiedził pokój informacyjny, by uzyskać informację w imieniu cudzoziemca pochodzącego z Ukrainy w kwestii procedury zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Podczas rozmowy przeprowadzonej w języku polskim pracownik Wydziału przekazał najważniejsze informacje dotyczące składania wniosku oraz samego postępowania, m.in. niezbędnych załączników, konieczności złożenia wniosku na 45 dni przed upływem wizy (lub karty pobytu), możliwości umówienia się na złożenie wniosku w siedzibie przy ul. Długiej, a także złożenia go w Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańca w Metrze Centrum. Urzędnik był kulturalny i pomocny, zachęcał do dalszego kontaktu w razie potrzeby, choć nie przedstawił się (nie posiadał też identyfikatora). Pracownik Wydziału mówił zrozumiałym językiem, dostosowując go do zadeklarowanej przez badacza znajomości tematu. Podczas rozmowy pracownik punktu informacyjnego WSC MUW przekazał też ulotkę informacyjną w języku polskim opracowaną przez Urząd. Zapytany o dostępność ulotki w innym języku, urzędnik odpowiedział, że dysponuje tylko wersją anglojęzyczną, która została przekazana badaczowi. Ulotka w języku angielskim zawierała informacje dotyczące postępowań z zakresu zezwolenia na zamieszkania

²⁰ Więcej na temat systemu oceny zadowolenia klientów w WSC MUW zob. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji.

na czas oznaczony wszystkich typów (pobranie tej samej ulotki było możliwe także za pośrednictwem anglojęzycznej wersji strony internetowej)²¹. Ponadto podczas rozmowy badacz otrzymał formularz wniosku oraz kartkę w formacie wizytówki z numerem telefonu i informacją w języku ukraińskim o możliwości umówienia się na termin złożenia wniosku, do czego urzędnik zachęcał.

Na podstawie jednostkowej obserwacji w pokoju informacyjnym nie można mieć zastrzeżeń co do sposobu przekazywania informacji ani do ich jakości. Odnosząc się jednak do pokoju informacyjnego, warto przypomnieć omówione już zarzuty cudzoziemców i pracowników organizacji pozarządowych objętych badaniem, a także wynikające z nich rekomendacje. Dotyczyły one znajomości języków obcych i kompetencji merytorycznych urzędników, odpowiedzialności pracowników za udzielane informacje oraz standaryzacji informacji. Towarzyszyły im postulaty zwiększenia liczby stanowisk w pokoju informacyjnym. Dwie osoby udzielające informacji przy ul. Długiej często nie są w stanie sprawnie obsłużyć oczekujących klientów, co powoduje pośpiech i stres. Jak zauważył jeden z urzędników: *Jeżeli by były 3–4 osoby obsługujące klientów, to na pewno by to usprawniło, bo szybciej by byli ci interesanci przyjmowani i nie musieliby założyć tyle czasu czekać w kolejce i nam też by było lżej. I miałybyśmy więcej czasu, bo jest tak, że musimy szybko, bo wiadomo, że następny klient już czeka za drzwiami* (wywiad U11).

Ponadto jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowej zaproponował **rozdzielenie stanowisk informacyjnych** ze względu na typ udzielanej informacji. Zdecydowana większość pracowników powinna obsługiwać klientów mających ogólne pytania związane z procedurą, niezbędnymi załącznikami itp. Inni pracownicy natomiast powinni udzielać informacji dotyczących konkretnego postępowania – te stanowiska wymagają dostępu do komputera i systemów informatycznych. Osoby udzielające informacji w konkretnej sprawie powinny mieć możliwość łatwego kontaktu z inspektorami odpowiedzialnymi za postępowania.

2.2. Infolinia

Na stronie internetowej WSC MUW (jednak tylko w jej polskiej wersji językowej) w czasie badania widniały dwa numery telefonu, pod którymi można zasięgnąć informacji w kwestiach związanych z legalizacją pobytu. Infolinia jest obsługiwana przez pracowników sekcji informacji.

²¹ Więcej na temat materiałów informacyjnych w WSC MUW zob. s. 157–161 w niniejszym rozdziale.

Ponad 40% cudzoziemców objętych badaniem ankietowym zadeklarowało korzystanie z informacji telefonicznej, natomiast ponad 1/4 nie słyszała o takiej możliwości. Co czwarty respondent uzyskujący informację za pośrednictwem infolinii wyraził zastrzeżenia dotyczące jej funkcjonowania. Uwagi zgłaszane przez cudzoziemców objętych badaniem ewaluacyjnym dotyczyły przede wszystkim trudności w dodzwonieniu się, niedostatecznej znajomości języków obcych wśród pracowników infolinii oraz ich niekompetencji, niewystarczającej jasności udzielanych informacji, pośpiechu, w jakim są one przekazywane (przez co mogą być niepełne), oraz braku odpowiedzialności pracowników za udzielane informacje²².

Funkcjonowanie informacji telefonicznej poddano odrębnemu badaniu. W jego ramach przeprowadzono 23 rozmowy z pracownikami infolinii (przyjmującymi telefony pod obydwojma numerami). Badanie opierało się na technice zwanej tajemniczy klient (ang. *mystery shopper/client*), często wykorzystywanej w badaniach marketingowych. Polega ona na korzystaniu z usług danej placówki lub instytucji w taki sposób, jakby czynił to zwykły klient (a także – jak w przypadku omawianego badania – osoba dzwoniąca w imieniu klienta). Istotne jest, że pracownicy placówki czy instytucji nie są świadomi (w czasie trwania badania), że jest ono przeprowadzane, mogą natomiast zostać poinformowani o zamiarze jego przeprowadzenia, jak było w omawianym przypadku. Rozmowy, przeprowadzone w oparciu o przygotowane dyspozycje, dotyczyły trzech typowych zagadnień związanych z postępowaniami prowadzonymi przez WSC MUW: możliwości legalizacji pobytu osoby, której termin ważności wizy dobiega końca (10 rozmów), możliwości podjęcia pracy przez osobę studiującą w Polsce (7 rozmów) oraz małżeństwa cudzoziemca z obywatelem lub obywatelką Polski (6 rozmów). W rozmowach ocenie poddano łatwość dodzwonienia się na infolinię, uprzejmość pracowników, możliwość uzyskania informacji w językach obcych (angielskim i rosyjskim), standaryzację udzielanych informacji, ich pełność oraz poprawność.

Jednym z najczęstszych zarzutów co do funkcjonowania infolinii wysuwanych przez cudzoziemców objętych badaniem ankietowym i jakościowym były trudności w **dodzwonieniu się**. Zarzuty te potwierdziło badanie. Na 23 przeprowadzone rozmowy w 11 przypadkach udało się dodzwonić w mniej niż 5 próbach połączenia. W 7 przypadkach dodzwonienie się wymagało kilkudziesięciu prób (maksymalnie 41). W ogromnej większości badacze, którzy nie

²² Niektóre zastrzeżenia zgłaszane przez cudzoziemców w badaniu ankietowym dotyczyły także dostępu do informacji we własnej sprawie. Więcej na ten temat oceny infolinii przez cudzoziemców zob. G. Szymańska-Matusiewicz w niniejszej publikacji.

dodzwonili się za pierwszym razem, słyszeli sygnał zajętości. W pojedynczych przypadkach nikt nie odbierał telefonu.

Urzędnicy, z którymi przeprowadzono wywiady, trudności w dodzwonieniu się tłumaczyli dużą liczbą dzwoniących oraz tym, że jeśli w danym dniu brakuje pracownika sekcji informacji, zmniejsza się tymczasowo zespół udzielający informacji drogą telefoniczną (a nie w pokoju informacyjnym). Wynika to z przekonania, że ważniejsze jest udzielenie informacji osobie, która pofatygowana się do Urzędu osobiście: *Nie możemy sobie tutaj pozwolić w pokoju 19. na to, by była tylko jedna osoba, bo wtedy byłoby 30 osób oczekujących. Wychodzimy z założenia, że jeżeli osoba nie może się dodzwonić, to zadzwoni za 10 minut, za 20 i wtedy się dodzwoni. Natomiast osoba, która tutaj jest przyjmowana, nie może czekać godzinę do pokoju, ponieważ jest to nieefektywne i nieekonomiczne* (wywiad U12).

Zdecydowana większość respondentów (85%), którzy korzystali z infolinii, uznała jej pracowników za **uprzejmych**. Podobne odczucia mieli badacze przeprowadzający rozmowy z pracownikami infolinii. Zwracali oni uwagę na cierpliwość pracowników, mimo że przerywano im wypowiedzi czy zadawano dodatkowe pytania. Jedynie w 2 przypadkach urzędnicy pracujący na infolinii zostali ocenieni jako nieuprzejmi. Ocenę tę badacze uzasadnili pośpiechem, w jakim udzielano informacji, i – w ich odczuciu – „zbywaniem” dzwoniącego.

Podobnie jak odniesieniu do innych obszarów dostępu do informacji w Wydziale, wielu uczestników badania zwróciło uwagę na **brak możliwości uzyskania informacji na infolinii w innych językach niż język polski**. Sprawia to, że w odczuciu cudzoziemców informacja telefoniczna ma bardzo ograniczony zasięg: *Pracownicy infolinii starają się pomóc cudzoziemcom, którzy nie mówią po polsku, ale często [...] znajomość języków nie pozwala na to i wtedy, szczerze mówiąc, skuteczność takiej infolinii jest minimalna* (kobieta, Białoruś). Jak zauważył inny uczestnik, przy niewielkiej znajomości języka polskiego zadawanie pytań przez telefon jest szczególnie trudne – rozmawiając z urzędnikiem na żywo, czasem łatwiej go zrozumieć, rozmawiając przez telefon, jest to prawie niemożliwe.

W badaniu infolinii w 9 rozmowach podjęto próbę komunikacji w języku rosyjskim. Tylko w 1 przypadku udało się uzyskać informację w tym języku – została ona przekazana w zrozumiałym i jasnym dla rozmówcy sposobem. W 6 przypadkach osoby dzwoniące zadawały pytania w języku rosyjskim, natomiast pracownik udzielał informacji w języku polskim, co *de facto* należy uznać za nieudzielenie informacji. W części tych rozmów pracownicy infolinii sami zaproponowali podobny tryb rozmowy, w innych – rozpoczęli przekazywanie informacji po polsku bez uprzedzenia. W niektórych rozmowach rosyjsko-polskich urzędnicy starali się mówić wolniej, głośniej i wyraźniej, by zwiększyć cudzoziemcowi szanse zrozumienia informacji.

Ponadto podjęto 5 prób uzyskania informacji w języku angielskim. W 4 przypadkach udało się to. Podczas tych rozmów informacja została przekazana w zrozumiały i jasny sposób. W 1 przypadku, dotyczącym rozmowy rozpoczętej w języku angielskim, pracownik infolinii zaznaczył wprost, że może udzielić informacji jedynie w języku polskim.

Około 1/3 cudzoziemców objętych badaniem ankietowym, którzy korzystali z infolinii, uznała, że przekazana im informacja nie była **wyczerpująca**. Jeśli chodzi o badanie infolinii, w 8 przypadkach badacze uznali, że nie otrzymali satysfakcjonującej odpowiedzi na zadane pytanie, najczęściej ze względu na to, że udzielona informacja miała zbyt ogólny charakter (odesłanie do strony internetowej), osoba udzielająca informacji nie była pewna ich poprawności, lub też badacz został odesłany pod inny numer telefonu (zdarzyło się tak 3 razy – kiedy badacze chcieli uzyskać informację w języku angielskim, oraz, dwukrotnie, informację dotyczącą podjęcia pracy przez studenta). Jednocześnie gdyby uznać udzielanie odpowiedzi po polsku na pytania zadane w języku rosyjskim za brak wyczerpującej informacji, można by uznać, że satysfakcjonująca odpowiedź nie została udzielona w 14 przypadkach (zatem podczas prawie 2/3 odbytych rozmów). Należy jednocześnie zauważyć, że w niektórych rozmowach pracownicy infolinii wykazywali wręcz większe zainteresowanie sprawą niż sytuacja tego wymagała, sugerując np. osobie dzwoniącej w sprawie możliwości podjęcia zatrudnienia przez studenta złożenie wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Należy to ocenić pozytywnie.

Należy podkreślić dwie istotne kwestie związane z kompletnością przekazywanych informacji podczas rozmów prowadzonych w ramach badania. Pierwsza z nich dotyczy częstego **przekierowywania** dzwoniących **na stronę internetową**, bez zagłębiania się w jakiegokolwiek szczegóły (chyba że z inicjatywy osoby dzwoniącej). Podczas 9 na 13 rozmów, w których poruszono kwestie związane z procedurą wnioskowania o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony (na różnej podstawie), pracownik infolinii nie przekazał żadnych informacji na temat załączników do wniosku bądź przekazał je bardzo ogólnie. W 8 z nich strona internetowa została wskazana jako źródło informacji o załącznikach, przy czym tylko w 1 przypadku przed skierowaniem na stronę internetową osoba dzwoniąca została zapytana o dostęp do Internetu. Ograniczenie rozmowy do skierowania dzwoniącego na stronę bez podania mu dodatkowych informacji spowodowało częściowo, że w około połowie przypadków (11) rozmowa nie trwała dłużej niż 3 minuty²³. Odsyłanie do strony internetowej może być przejawem pośpiechu, na który zwracali uwagę uczestnicy badania ewaluacyjnego, wynikającego prawdopodobnie z chęci obsłużenia jak największej liczby dzwoniących.

²³ Wśród tych rozmów są także przypadki odesłania pod inny numer telefonu.

Druga kwestia związana z kompletnością informacji udzielanych na infolinii dotyczy ich **standaryzacji**. Badanie pokazało, że treść informacji przekazywanych przez pracowników infolinii zależy przede wszystkim od pytań zadawanych przez osoby dzwoniące. Częściowo jest to oczywiście zrozumiałe, świadczy jednak przede wszystkim o nieistnieniu standardu udzielania informacji, który zakładałby przekazanie określonych informacji w danej sytuacji, uznanych przez WSC MUW za przydatne czy istotne w postępowaniu administracyjnym. Pracownicy Wydziału, zadając pytania klientom dzwoniącym do informacji, nie robili tego na podstawie opracowanych wcześniej scenariuszy prawdopodobnych rozmów, co mogło przełożyć się na zakres i treść udzielanych informacji. W 12 przypadkach osobie dzwoniącej nie zadano pytania o kraj pochodzenia/obywatelstwo. Nie zawsze też w przypadku rozmowy na temat składania wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony pracownik Wydziału zadawał pytanie o dokładną datę upływu ważności wizy lub karty pobytu (choć zazwyczaj zwracał uwagę na kwestię 45-dniowego terminu) czy też o rodzaj i typ wizy (w przypadku podania jej przez dzwoniącego jako podstawy pobytu w Polsce). Niejednorodność pytań może prowadzić do udzielenia niepełnej bądź nieprawdziwej informacji, na podstawie której klient podejmie dalsze kroki (do takiej sytuacji doszło np. gdy badacz dzwoniący jako student, nie zapytany, w jakim studiuje trybie ani na jakiej uczelni, został poinformowany, że może podjąć pracę). Pracownicy infolinii mieli też odmienne podejście w zakresie informowania o załącznikach do wniosku o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Najczęściej pracownik infolinii kierował od razu na stronę internetową (bądź do Urzędu), w niektórych przypadkach sygnalizował bardzo ogólnie niezbędne dokumenty (np. paszport, zdjęcia), niekiedy natomiast – podawał kompletną listę wymaganych załączników (wśród nich pojawiała się także informacja o zameldowaniu²⁴). Podczas jednej z podobnych rozmów urzędnik na pytanie o listę załączników odpowiedział, że jest ich zbyt wiele, by je wymieniać i konieczna jest wizyta w Urzędzie, a na dodatkowe pytanie, czy jest to jedyny sposób uzyskania informacji, padła odpowiedź twierdząca. W innym przypadku na pytanie, czy jest coś szczególnie istotnego, co warto wiedzieć w kwestii wymaganych dokumentów, pracownik odpowiedział, że nie wie, że najpierw trzeba zapoznać się z listą dokumentów i wtedy ewentualnie zadzwonić ponownie.

²⁴ Potwierdzenie zameldowania w rzeczywistości nie jest dokumentem obowiązkowym, jednak zazwyczaj WSC MUW przedstawia go jako konieczny do złożenia wniosku (m.in. w materiałach informacyjnych Wydziału). W jednej z rozmów, gdy dzwoniący poinformował o trudnościach w uzyskaniu zameldowania, pracownik Urzędu poinformował go, że jest możliwe doniesienie oświadczenia o braku zameldowania.

Uczestnicy badania podkreślali, że mają obawy co do kompetencji osób udzielających informacji na infolinii oraz co do **rzetelności informacji** uzyskiwanych tą drogą. Twierdzili: *Pracownicy nie posiadają dostatecznej wiedzy, czym wprowadzają w błąd* (mężczyzna, Tunezja); *Panie w informacji nie zawsze są dobrze poinformowane* (kobieta, Kamerun). Jedna z uczestniczek badania podkreślała, że uzyskała błędną informację na temat możliwości wyjazdu z Polski po uzyskaniu pozytywnej decyzji dotyczącej zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jednak przed uzyskaniem karty pobytu. Trudności z infolinią oraz obawa przed wiarygodnością uzyskanych tą drogą informacji sprawiają, że cudzoziemcy niekiedy decydowali się od razu pojechać do Urzędu, by osobiście uzyskać odpowiedź w danej sprawie. Negatywne spostrzeżenia podzielali pracownicy organizacji pozarządowych. Jak zauważył jeden z nich: *Częściej mi się zdarzyło, że na informacji klienci nasi byli wprowadzani w błąd, niż pozyskiwali klarowne informacje* (wywiad NGO6).

Podczas większości rozmów dotyczących ogólnych kwestii legalizacji pobytu oraz kwestii legalizacji pobytu na podstawie małżeństwa, rzetelność informacji udzielanych podczas rozmów telefonicznych w ramach badania nie budziła większych zastrzeżeń. Należy jednak mieć na uwadze, że w przypadku informacji ograniczających się do skierowania na stronę internetową trudno mówić o wiedzy i kompetencjach pracowników infolinii. Największe wątpliwości można mieć w przypadku informacji dotyczących możliwości podjęcia zatrudnienia przez osobę studiującą w Polsce. Częściowo wynika to z pewnością z faktu, że zagadnienia z tego obszaru nie leżą bezpośrednio w kompetencjach Oddziału Legalizacji Pobytu, a Oddziału Zezwoleń na Pracę mieszczącego się w innej siedzibie. Jednocześnie tylko w 2 przypadkach dzwoniący zostali skierowani pod inny numer, w pozostałych 5 natomiast pracownicy podjęli się udzielenia informacji. Badacze dzwoniący na infolinię legalizacji pobytu uzyskiwali różne informacje na temat możliwości pracy podczas studiów – niekiedy dlatego, że urzędnicy nie zawsze upewniali się, w jakim trybie studiuje cudzoziemiec.

W niektórych przypadkach dezinformację wprowadzało też używanie przez urzędników niewłaściwych terminów. Na wzór cudzoziemców nieorientujących się często w kwestiach procedur, w niektórych przypadkach badacze pytali o możliwość przedłużenia wizy, która się kończy, bez wyjeżdżania z Polski (co do zasady nie jest to możliwe). Niekiedy rozmówcy stosowali dalej podobną (nieprawidłową) terminologię, mówiąc o przedłużeniu wizy w odniesieniu do zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Co istotne w kontekście rzetelności informacji udzielanych na infolinii, pracownicy infolinii nie przedstawiali się (w żadnej z 23 rozmów osoba reprezentująca Wydział nie przedstawiła się z imienia i nazwiska, w 4 przypadkach nie podano także nazwy Wydziału lub Urzędu). W czasie badania rozmowy prowa-

dzone w informacji telefonicznej nie były też nagrywane. Sytuacja taka zmniejsza poczucie odpowiedzialności urzędników za udzielane informacje, nie pozwala klientowi powołać się na konkretną rozmowę w przypadku wątpliwości lub zanegowania uzyskanej w infolinii informacji przez innego pracownika oraz hamuje proces nauki pracowników sekcji informacji, który mógłby opierać się na analizie konkretnych rozmów.

Na podstawie wniosków z badania realizowanego w 2012 roku można zaproponować pewne **rekomendacje** mające na celu poprawę jakości dostępu do informacji przez infolinię WSC MUW. Konieczne jest **zwiększenie dostępu do informacji w językach innych niż polski** – w świetle wyników badania dotyczy to szczególnie informacji przekazywanej w języku rosyjskim. W związku z brakami językowymi pracowników sekcji informacji należy rozważyć **stworzenie oddzielnego numeru informacyjnego** dla osób anglojęzycznych oraz numeru dla osób rosyjskojęzycznych. Osoby chcące uzyskać informację w języku polskim, mogłyby korzystać z obydwu linii. Cudzoziemcy od razu byłiby kierowani pod numer telefonu, gdzie będą mogli zasięgnąć informacji (przez informację na stronie internetowej oraz na tablicach informacyjnych w Urzędzie). Zakłada to jednak wdrożenie co najmniej dwóch rozwiązań: stałej obecności osób mówiących w języku angielskim i rosyjskim oraz sztywnych godzin pracy przy telefonie pracowników znających dany język.

Ze względu na znaczny odsetek osób niebędących świadomymi możliwościami skorzystania z informacji telefonicznej należy dążyć do rozpowszechnienia informacji na ten temat wśród klientów WSC MUW, m.in. przez większe wyeksponowanie jej we wszystkich wersjach językowych strony internetowej Wydziału (z uwzględnieniem godzin pracy infolinii).

Ze względu na znaczne trudności w dodzwonieniu się na infolinię niezbędne jest **zatrudnienie co najmniej jednej dodatkowej osoby udzielającej informacji** tą drogą. Warte rozważenia jest wprowadzenie **systemu informującego** dzwoniących, ile osób oczekuje na linii, jaki jest przybliżony czas oczekiwania na rozmowę (wraz z zachęceniem do odwiedzenia strony internetowej w ogólnych kwestiach dotyczących procedur) oraz nad nagraniem wiadomością, która poinformuje dzwoniącego po godzinach pracy Urzędu o godzinach pracy informacji telefonicznej.

By wykorzystać potencjał informacyjny infolinii, wskazane są działania zmierzające do **standaryzacji informacji** udzielanej tą drogą. Zapobiegnie to z jednej strony sytuacji, gdy ważna informacja nie zostanie przekazana, z drugiej – że osoba dzwoniąca nie dowie się niczego nowego (jak w przypadku ograniczenia przekazu do odesłania dzwoniącego na stronę internetową). Rekomenduje się opracowanie **scenariuszy rozmów** zawierających najważniejsze pytania, które powinny zostać zadane przez pracownika infolinii, oraz informacje,

które powinny zostać przekazane w przypadku różnych typów postępowania. Przykładowo, dla zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na studia powinno zostać zadane pytanie na temat obywatelstwa i dokładnej datę ważności wizy lub karty pobytu. Osoba dzwoniąca w tej sprawie powinna zostać poinformowana o konieczności złożenia wniosku w czasie do 45 dni przed upływem daty ważności tytułu pobytowego, o możliwości pobrania wniosku ze strony internetowej i w Urzędzie oraz o tym, że formularz musi zostać wypełniony w języku polskim (ewentualnie także o możliwości skorzystania w tym zakresie z bezpłatnej pomocy w punkcie doradczym SIP w siedzibie Wydziału lub ze wsparcia innych organizacji pozarządowych), a także o możliwości telefonicznego umówienia się na złożenie wniosku.

Ponadto, by ułatwić proces wdrażania nowych pracowników, jak i poszerzania wiedzy osób pracujących w sekcji informacji, warto **opracować** (w formie pisemnej) **odpowiedzi** na konkretne pytania powtarzające się wśród osób dzwoniących. Podobny katalog mógłby być uzupełniany na podstawie przypadków odnotowywanych przez pracowników sekcji informacji, gdy nie byli w stanie udzielić odpowiedzi na dane pytanie bądź mieli wątpliwości. W razie konieczności zebrane w ten sposób przykłady mogłyby stanowić wyjście do krótkich szkoleń o charakterze wewnętrznym – w obrębie sekcji bądź też z udziałem pracowników innych oddziałów, mających na celu podnoszenie kompetencji merytorycznych pracowników infolinii (a tym samym całej sekcji informacji). Mogłyby także zostać umieszczone na stronie internetowej WSC MUW jako Najczęściej Zadawane Pytania (FAQ).

Wskazane jest również **nagrywanie rozmów** prowadzonych za pośrednictwem infolinii. Mogą one posłużyć do celów szkoleniowych (zarówno dla pracowników nowych, jak i dla tych z dłuższym stażem) oraz do celów kontroli jakości udzielanych informacji. Co więcej, by zwiększyć poczucie odpowiedzialności pracowników WSC MUW, a zarazem wyeliminować wśród osób telefonujących do Wydziału poczucie bezosobowego kontaktu z Urzędem, pracownicy infolinii powinni przedstawiać się.

2.3. Strona internetowa WSC MUW

2.3.1. Analiza strony Wydziału

Strona internetowa WSC MUW działa w ramach strony Wojewody Mazowieckiego www.mazowieckie.pl²⁵. Wybrani pracownicy Wydziału pełnią funk-

²⁵ Ścieżka dostępu podstawowej podstrony w języku polskim omawiającej kwestie związane z zadaniami WSC MUW, skierowanej do klientów, to: <http://www.mazowieckie.pl/pl/dla->

cję redaktorów odpowiedzialnych za aktualizację odpowiednich sekcji strony, Wydział natomiast nie ma wpływu na przyjęty w całym Urzędzie układ strony czy format informacji²⁶.

Statystyki odwiedzin strony internetowej WSC MUW w języku polskim przedstawione w Tabeli 1. pokazują, że jest to istotne źródło informacji.

Tabela 1. Podstawowe statystyki dotyczące polskiej wersji strony mazowieckie.pl – liczba wejść w latach 2011–2012²⁷

Zakładka	2011 (okres 01.07–31.12) ²⁸	2012
Zakładka Cudzoziemcy na stronie mazowieckie.pl	17 498	48 100
Podstrona Wydziału Spraw Cudzoziemców	6 921	21 296
Zakładka Cudzoziemcy/Legalizacja pobytu dla cudzoziemców	5 684	11 201
Zakładka Cudzoziemcy/ Obywatelstwo polskie	2 157	6 753
Zakładka Cudzoziemcy/Zezwolenia na pracę dla cudzoziemców	3 517	10 011
Zakładka Cudzoziemcy/Formularze	1 855	10 603

Znaczenie strony internetowej WSC MUW jako źródła informacji potwierdziło także badanie ewaluacyjne. Blisko 60% cudzoziemców, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym, miało do czynienia ze stroną internetową WSC MUW. Co trzeci respondent skorzystał ze strony, by dowiedzieć się, jakie dokumenty są niezbędne przy składaniu wniosku. Strona internetowa stanowiła też wsparcie dla pracowników sekcji informacji – często odsyłali na nią pracownicy infolinii, m.in. w celu zapoznania się z wymaganymi załącznikami do wniosków.

Mimo popularności strony internetowej oraz docenienia pewnych jej aspektów przez osoby objęte badaniem (m.in. aktualności informacji, umiesz-

-klienta/cudzoziemcy/70,Cudzoziemcy.html. Dla uproszczenia w rozdziale w odniesieniu do tej podstrony stosowana jest zazwyczaj nazwa „strona WSC MUW”. Ponadto w innym miejscu strony mazowieckie.pl znajduje się opis struktury Wydziału Spraw Cudzoziemców wraz z zakresem kompetencji poszczególnych oddziałów, danymi teleadresowymi oraz podstawowymi statystykami dotyczącymi spraw w WSC MUW: <http://www.mazowieckie.pl/pl/urząd/wydzialy/wydzial-spraw-cudzozie/463,Wydzial-Spraw-Cudzoziemcow.html> (dostęp 20.03.2013).

²⁶ Strona www.mazowieckie.pl posiada wersję dla osób niedowidzących (tzw. wysoki kontrast), mówioną wersję strony, jak i wersję mobilną, co należy uznać za dość innowacyjne i godne pochwały rozwiązania. Ułatwienia te przyczyniły się częściowo do przyznania stronie wojewody mazowieckiego najwyższej liczby punktów w teście miesięcznika „IT w administracji”, o czym wspominali niektórzy urzędnicy podczas badania. Jednocześnie strona Wydziału Spraw Cudzoziemców w wielu miejscach odsyła do Biuletynu Informacji Publicznej, który nie ma rozwiązań podobnych do tych opisanych powyżej.

²⁷ Na podstawie danych uzyskanych z Biura Wojewody Mazowieckiego.

²⁸ Szczegółowe statystyki dla strony www.mazowieckie.pl prowadzone są dopiero od drugiego półrocza 2011 r. w związku z uruchomieniem nowej wersji strony.

czenia na niej formularza wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w formie dokumentu oraz dużej ilości informacji – w języku polskim – w porównaniu ze stronami wydziałów zajmujących się sprawami cudzoziemców w innych urzędach wojewódzkich), zarówno cudzoziemcy, jak i pracownicy organizacji pozarządowych wskazywali wiele obszarów do zmiany. Wśród nich znalazły się m.in. dostęp do informacji w językach innych niż polski, przejrzystość strony i łatwość odnajdywania na niej informacji oraz język, w jakim przedstawiane są informacje.

W czasie badania, w kwestiach związanych z zakresem zadań WSC MUW, na stronie internetowej było możliwe uzyskanie informacji w czterech **językach** (oprócz polskiego): angielskiej, rosyjskiej, wietnamskiej oraz arabskiej. Wersje językowe uruchamia się przez kliknięcie ikonki w panelu widocznym niezależnie od miejsca, w którym się przebywa. Kliknięcie ikonki innej wersji językowej każdorazowo odsyła na główną stronę Wojewody Mazowieckiego, która wyświetla się w wybranym języku. Dodatkowo istnieje możliwość wyboru angielskiej i rosyjskiej wersji językowej zakładki Legalizacja pobytu dla cudzoziemców, bez przekierowania na stronę główną, choć są one niezwykle uproszczone pod względem zakresu informacji.

Jak pokazuje Tabela 2., w 2012 roku odnotowano kilkadziesiąt tysięcy wejść na każdą z wersji językowych strony mazowieckie.pl. Ze względu na każdorazowe przekierowanie na stronę główną Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego po zmianie wersji językowej nie można określić precyzyjnie liczby wejść na tę stronę w celu uzyskania informacji związanych z funkcjonowaniem WSC, można jednak zakładać z dużym prawdopodobieństwem, że osoby wchodzące na stronę Wojewody Mazowieckiego w innych językach niż polski to w większości klienci WSC MUW (bądź klienci potencjalni).

Tabela 2. Podstawowe statystyki dotyczące innojęzycznych zakładek strony mazowieckie.pl dotyczących WSC MUW – liczba wejść w latach 2011–2012²⁹

Zakładka	2011	2012
mazowieckie.pl		
– wersja angielska	bd	49 306
– wersja rosyjska	bd	34 079
– wersja wietnamska	bd	23 765 ³⁰
Zakładka Legalizacja pobytu		
– wersja angielska	1 339	3 488
– wersja rosyjska	874	1 856
– wersja wietnamska	301	845

²⁹ Na podstawie danych uzyskanych z Biura Wojewody Mazowieckiego.

³⁰ Stan na 30 czerwca 2012 r.

Zakładka Praca		
– wersja angielska	531	1 531
– wersja rosyjska	401	1 251
– wersja wietnamska	452	845
Zakładka Obywatelstwo polskie		
– wersja angielska	617	1 791
– wersja rosyjska	720	3 151
– wersja wietnamska	bd	bd

Należy jednocześnie wziąć pod uwagę, że powyższe statystyki nie odzwierciedlają rzeczywistego zapotrzebowania na informację w innych językach niż polski, jak też założyć, że potencjał strony internetowej jako źródła informacji dla klientów WSC MUW pozostaje niewykorzystany. Ze względu na liczne zastrzeżenia i wątpliwości dotyczące innych wersji językowych cudzoziemcy posługujący się językiem polskim w wystarczającym stopniu decydują się prawdopodobnie na korzystanie ze strony po polsku, osoby niemówiące natomiast po polsku wybierają inne źródła informacji.

Klienci WSC MUW mieli wątpliwości, czy strony Wydziału w innych językach niż polski są uaktualniane zgodnie ze zmieniającymi się przepisami. Cudzoziemcy objęci badaniem podkreślali także istnienie **różnic między stronami w różnych wersjach językowych**. Zwracali uwagę, że wersje angielska i rosyjska zawierają znacznie **mniej informacji**, a także, że posiadają **inny układ i sposób przedstawienia treści** niż wersja polska, która składa się z ośmiu głównych działów zawierających wiele zakładki. W wersji anglojęzycznej znajdują się tylko cztery działy (dotyczące obywatelstwa, pobytu, pracy oraz dział Programy, w którym można znaleźć jedynie bardzo podstawowe informacje na temat indywidualnych programów integracyjnych dla migrantów przymusowych³¹). Każdy z działów w wersji angielskiej zawiera krótkie wprowadzenie, głównym jednak źródłem informacji na stronie są ulotki załączone w formie tekstowej, dotyczące poszczególnych typów postępowań (zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, rezydenta długoterminowego i osiedlenia)³². W wersji rosyjskiej dostępne są jedynie dwa główne działy: Legalizacja i Praca, zawierające bardzo krótkie wprowadzenie oraz rosyjską wersję ulotek dostępnych także w wersji angielskiej.

Strony obcojęzyczne nie zawierają wielu informacji ważnych dla klientów WSC MUW, które są dostępne w wersji polskiej, m.in. wskazówek na temat tego, gdzie można zasięgnąć dalszej informacji w przypadku legalizacji poby-

³¹ Wojewoda Mazowiecki nie prowadzi postępowań administracyjnych związanych ze statusem uchodźcy czy z ochroną uzupełniającą. Udziela natomiast zgody na pobyt tolerowany, koordynuje też działania w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą i zamieszkują na terytorium województwa mazowieckiego.

³² Więcej na temat materiałów informacyjnych w WSC MUW zob. s. 157–161 niniejszym rozdziale.

tu (na stronie angielskiej i rosyjskiej nie ma numerów infolinii czy informacji o możliwości kontaktu mailowego), zasad pobierania numerków, informacji o możliwości umówienia się na złożenie wniosku czy też o tym, ile trwa postępowanie administracyjne.

Co więcej, układ i zakres informacji różnią się także między wersjami obcojęzycznymi – działa w wersji rosyjskiej (w przeciwieństwie do wersji anglojęzycznej) nie zawierają np. informacji o tym, gdzie można złożyć wniosek, oraz w jakich godzinach jest otwarty oddział przy ul. Długiej. Ulotki informacyjne dostępne na stronach w tych wersjach mają inną szatę graficzną (podobnych ulotek w wersji polskiej nie ma w ogóle). Poza tym materiały informacyjne dostępne na stronie w czasie badania nieznacznie różniły się między sobą, np. w informacji na stronie BIP, na którą użytkownik zostaje przekierowany w kwestiach legalizacji pobytu z polskojęzycznej strony znajdowała się informacja, że wymagane jest złożenie 3 kserokopii paszportu wraz z oryginałem do wglądu, natomiast w ulotce w wersji angielskiej mowa jest jedynie o kserokopiach. Co więcej, użytkownik korzystający ze strony WSC MUW w języku angielskim i rosyjskim otrzymuje różne informacje, zależnie od tego, czy wybrał ikonkę języka obcego na panelu na głównej stronie, czy też korzysta z informacji w tych językach dostępnych w zakładce Legalizacja pobytu dla cudzoziemców w polskiej wersji strony. W tym ostatnim miejscu zamieszczono dodatkowo dokumenty pt. „Instrukcja dla cudzoziemców”, które są pouczeniami przekazywanymi klientom Wydziału. Co ciekawe, mimo że pouczenia zostały opracowane w kilkunastu językach, nie można znaleźć ich wszystkich na stronie WSC MUW.

W kontekście kompletności informacji umieszczonych na stronie warto wspomnieć też o wzorach dokumentów i formularzy wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych. Obecnie istnieje możliwość pobrania wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, jak i innych formularzy ze strony internetowej (we wszystkich wersjach językowych). Większość z nich, choć nie wszystkie, jest dostępna w formie dającego się edytować dokumentu, co umożliwia komputerowe uzupełnienie (niektóre formularze są natomiast dostępne tylko jako pdf). Wniosek na zezwolenie na zamieszkanie jest elektroniczną wersją formularza dostępnego w siedzibie Urzędu. Nie zrealizowano natomiast rekomendacji wystosowanej w badaniu realizowanym w 2009 roku, dotyczącej umieszczenia na stronie aktywnego formularza, w którym udzielano by użytkownikowi jasnej instrukcji i za pomocą którego przeprowadzono by go przez proces wypełniania wniosku. Na stronie można pobrać także pojedyncze wzory dokumentów. Niewykorzystany jest także potencjał związany z zakładką Najczęściej zadawane pytania, która zawiera jedynie szcątkowe informacje związane z funkcjonowaniem WSC MUW.

W odniesieniu do wszystkich wersji językowych badani zwracali uwagę na małą **przejrzystość** strony internetowej Wydziału i na **trudności w odnalezieniu** na niej **informacji**. Był to jeden z największych zarzutów pracowników organizacji pozarządowych. Jak zauważył jeden z nich: [Cudzoziemcy] *dzwonią czasami, żeby się dowiedzieć, jak mam tam znaleźć cokolwiek, bardzo źle [strona] działa* (wywiad NGO5). Nawet sami pracownicy pozarządowi mieli niekiedy problemy z odnalezieniem odpowiednich informacji w wersji polskojęzycznej, mimo że język polski był ich językiem ojczystym, wiedzieli, jakiej konkretnie informacji poszukują, oraz znali terminologię związaną z funkcjonowaniem WSC MUW. Choć część pracowników Wydziału oceniała pozytywnie stronę internetową, podkreślając szczególnie jej aktualność³³, niektórzy mieli jednak podobne odczucia jak pracownicy pozarządowi: *Jest to naniesienie kupy informacji, w których na dobrą sprawę urzędnik powinien się poruszać płynnie, ale jak ja bym miał wejść na stronę BIP, ta ja nieraz muszę się zastanowić, w co ja mam wejść. Mimo że jestem obywatelem tego kraju, pracuję na tej ustawie i wszystkiego powinienem szukać intuicyjnie. [...] Tu się nie da intuicyjnie* (wywiad U18).

Jeśli chodzi o układ strony internetowej WSC MUW, a zatem – łatwość w poruszaniu się po niej, pewnym ograniczeniem jest konieczność dostosowania się do wymogów stawianych wszystkim jednostkom podległym Wojewodzie Mazowieckiemu, m.in. odsyłania do Biuletynu Informacji Publicznej. Ponadto, jak zwracali uwagę urzędnicy, strona może wydawać się nieprzejrzysta, ponieważ odzwierciedla złożoność procedur administracyjnych wynikających z przepisów prawa. Wydaje się jednak, że niektóre trudności z poruszaniem się po stronie są rezultatem chaosu informacyjnego: powielenia informacji o danych adresowych w różnych zakładkach, przy braku wydzielonej zakładki O nas lub Kontakt, przemieszania wersji językowych (dostęp przez ikonki, jak i przez zakładki w dziale Legalizacja pobytu dla cudzoziemców) i różnic między nimi, niepełnych informacji (np. system numerków w polskiej wersji strony), czy braku informacji wprowadzającej do poszczególnych działów (np. osoba niezaznajomiona z działalnością nie zrozumie, czym zajmuje się Forum Cudzoziemców i może jednocześnie uznać, że są to ważne informacje, skoro pojawiają się na stronie internetowej).

Kolejnym mankamentem strony, ograniczającym zdaniem badanych jej użyteczność, jest sposób formułowania informacji. W czasie badania był on niedostosowany do profilu głównej grupy użytkowników strony – cudzoziemców, niezorientowanych w polskich przepisach i niezających polskiego kontekstu instytucjonalnego. O ile podanie źródeł w przepisach, uzasadniających daną informację bądź wymóg, jest istotne, nie powinny one przeważać w informa-

³³ Więcej na ten temat zob. J. Segeš Frelak w niniejszej publikacji.

cji tego typu. Jak zauważył jeden z przedstawicieli Wydziału, **skomplikowany i urzędowy język informacji** używany na stronie wynika częściowo ze wspomnianych ograniczeń nakładanych przez Wojewodę Mazowieckiego: *Intencją rzecznika [Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego] i osób, które zarządzają tą stroną, jest to, by zachować pewną jednolitość przekazów. Czyli jak mamy karty procedur, to żeby we wszystkich wydziałach, niezależnie czy to jest kierowane do Wietnamczyka, Hindusa, czy Polaka, było jednolicie* (wywiad U17). Podobne podejście powoduje, że użytkownik w wielu miejscach strony w języku polskim zostaje przekierowany do kart informacyjnych Biuletynu Informacji Publicznej. Jednocześnie sami przedstawiciele Wydziału dostrzegali potrzebę stworzenia bardziej przystępnej informacji dla cudzoziemców. Jak zauważył ten sam rozmówca: *Ten język [stosowany na stronie internetowej WSC MUW] jest bardzo formalny. Ja jestem zwolenniczką tego, by sprawy, które dotyczą obywateli, były jak najbardziej przystępnie napisane. I nikogo nie interesuje karta procedury, tylko jego interesuje, jakie ma dokumenty złożyć, jaki jest czas rozpatrzenia wniosku, i on chce to po prostu przeczytać i wiedzieć, a nie się doczytywać. [...] Wiedzieć i zrozumieć. A w naszym przypadku to jest szczególne, bo to jest kierowane do cudzoziemców* (wywiad U17).

2.3.2. Przegląd stron internetowych innych instytucji publicznych

Rozważając możliwe kierunki rozwoju strony WSC MUW, warto przyjrzeć się stronom innych instytucji publicznych w Polsce i za granicą. Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestię języka, w jakim przedstawiane są informacje, oraz na formę ich prezentacji (z wykorzystaniem nie tylko różnych możliwości graficznych ułatwiających odbiór, ale także mniej oczywistych form przekazu, jak np. materiał filmowy). Przyczyniają się one do tego, że informacja staje się bardziej zrozumiała dla odbiorcy i spełnia swoją rolę. Dzięki temu dalszy kontakt użytkownika z urzędem w sprawach podstawowych nie jest konieczny.

Jedną z inspirujących zagranicznych stron internetowych jest strona Citizenship and Immigration Canada – centralnego urzędu kanadyjskiego zajmującego się m.in. postępowaniami z zakresu legalizacji pobytu i pracy oraz obywatelstwa (<http://www.cic.gc.ca>). Strona ma przyjazny dla użytkownika interfejs, dostarcza kompleksowej informacji nie tylko w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez urząd, ale także innych okoliczności, którą mogą mieć wpływ na los cudzoziemców oraz pośrednio – na pracę tej instytucji. Na stronie znajduje się m.in. informacja dotycząca korzystania z pomocy pełnomocników, w której urząd zaznacza, że zwrócenie się o pomoc do pełnomocników jest dobrowolne i nie zwiększa prawdopodobieństwa pozytywnego rozpatrzenia sprawy. Urząd zwraca uwagę na pełnomocnictwo odpłatne i nieodpłatne oraz

namawia do zapoznania się z procedurą składania wniosku, która jest przedstawiona jako wystarczająco prosta, by przejść ją samodzielnie. Ponadto strona zawiera krótki film przedstawiający, kim jest pełnomocnik, kto nim może zostać i jak można udzielić komuś pełnomocnictwa. Na stronie znajduje się też lista najczęściej zadawanych pytań związanych z korzystaniem z usług pełnomocnika oraz wskazówki dla osób, które decydują się na podobną współpracę³⁴. Warto też zwrócić uwagę na sposób prezentacji informacji – jest ona przedstawiona w taki sposób, by użytkownik zrozumiał z niej jak najwięcej i mógł spełnić stawiane mu wymogi. Za przykład może posłużyć informacja dla osób planujących podjąć studia w Kanadzie, w której krok po kroku pokazano, jak należy się przygotować na kolejnych etapach postępowania oraz jak one wyglądają. Informacja jest skierowana bezpośrednio do odbiorcy i dzięki temu nie ma bezosobowego charakteru³⁵.

Inną zagraniczną stroną wartą uwagi jest strona UK Border Agency, jednej z agencji rządowych Wielkiej Brytanii (<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/>). Zakres zadań tej jednostki jest szerszy niż WSC MUW – odpowiada ona za kontrolę imigracyjną całego Zjednoczonego Królestwa, zajmuje się m.in. wizami, wnioskami o nadanie statusu uchodźcy, jak i kwestiami legalizacji pobytu. Agencja ma tylko kilka lokalizacji w kraju, a większość spraw, którymi się zajmuje, jest rozwiązywana za pośrednictwem Internetu (w tym przyjmowanie wniosków) i poczty. Strona, choć zawiera dużą ilość informacji, jest przejrzysto zorganizowana, w sposób przyjazny dla użytkownika. Przykładem może być dział „Czy potrzebuję wizy?” dla osób planujących przyjazd do Wielkiej Brytanii czy też „Kiedy Twój związek się zakończy” przeznaczony dla cudzoziemców, którzy uzyskali wjazd na podstawie związku z obywatelem brytyjskim, a który to następnie uległ zakończeniu. Ponadto każda sekcja zawiera krótkie wprowadzenie wyjaśniające, co się w niej znajduje, dzięki czemu użytkownik od razu wie, czy trafił we właściwe miejsce. Język używany na stronie jest oficjalny, ale unika ciągłego odwoływania się do aktów prawa, dzięki czemu jest dostosowany do odbiorcy nieorientującego się w krajowym ustawodawstwie i systemie imigracyjnym. Strona zawiera też słowniczek wyjaśniający w przystępnym języku istotne terminy związane ze sprawami prowadzonymi przez urząd³⁶. Ze względu na dużą liczbę formularzy wniosków umieszczonych na stronie użytkownik może skorzystać z wyszukiwarki zorganizowanej na dwa sposoby: dla osób nieorientujących się w systemie imigracyjnym Wielkiej Brytanii (wykorzystuje serię prostych pytań dotyczących m.in.

³⁴ Zob. <http://www.cic.gc.ca/english/information/representative/index.asp> (dostęp: 20.12.2012).

³⁵ Zob. <http://www.cic.gc.ca/english/study/study-how-documents.asp> (dostęp: 29.03.2013).

³⁶ Zob. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/glossary> (dostęp: 28.03.2013).

celu pobytu czy obywatelstwa, pozwalających określić, do jakiego działu powinien trafić użytkownik) i dla osób już dysponujących określoną wiedzą w tym zakresie (zawiera alfabetyczny spis wniosków).

Innym przykładem strony urzędu, z której można czerpać inspiracje, jest strona szwedzkiej instytucji Migrationsverket, zajmującej się postępowaniami związanymi z uchodźstwem, wjazdem do kraju i legalizacją pobytu (a jednocześnie pracy) – http://www.migrationsverket.se/info/start_en.html. Choć jest to jednostka publiczna wypełniająca wyznaczone jej zadania, w zakładce zawierającej podstawowe informacje o urzędzie w języku angielskim można przeczytać: *Jesteśmy dumni, mogąc powitać osoby w Szwecji. Chcielibyśmy wcielić w życie naszą wizję „Szwecja – naród otwarty na szanse związane z globalną migracją”. Osoby, które złożą wniosek, będą traktowane z uprzejmością i szacunkiem, zapewnimy im dobre usługi*³⁷. Dowodem otwartości na potrzeby klientów jest m.in. możliwość skorzystania z 24 wersji językowych strony. W niektórych wersjach (np. w języku rosyjskim, po arabsku, w somali) informacjom odnośnie do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową towarzyszą krótkie animowane filmy instruktażowe, dotyczące różnych aspektów procedury. Strona ma bardzo przejrzysty układ pozwalający szybko zorientować się w poszczególnych sekcjach. Umożliwia ona złożenie aplikacji on-line (także w języku angielskim) oraz sprawdzenie statusu sprawy. W kontekście postulatów ograniczenia liczby dokumentów wymaganych od cudzoziemca w WSC MUW³⁸, warto zwrócić uwagę, że w przypadku Szwecji lista załączników do kilkustronnicowego wniosku z dużą liczbą pytań zamkniętych jest stosunkowo krótka, a np. dostarczenia zdjęcia i odisków linii papilarnych wymaga się na późniejszym etapie postępowania. Zwraca uwagę rzetelne opracowanie zakładki z najczęściej zadawanymi pytaniami (w wersji angielskiej znajduje się ich ok. 40), pozwalających zrozumieć m.in., co stanie się, gdy wniosek zostanie złożony po terminie, lub czy można uzupełniać dokumentację do złożonego już wniosku. Pod numerem infolinii (przy którym podano godziny jej działania) znajduje się informacja: *Niekiedy czas oczekiwania jest dość długi; zanim do nas zadzwonisz, sprawdź proszę listę najczęściej zadawanych pytań*. Na stronie dostępna jest także sekcja Dla dzieci, w której objaśniono m.in. łatwym językiem kwestie związane z uchodźstwem osobom małoletnim, które przebywają do Szwecji z opieką lub bez.

Na koniec warto wspomnieć o stronie www.bamf.de Federalnego Urzędu ds. Imigracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) – central-

³⁷ Tłum. własne z języka angielskiego: http://www.migrationsverket.se/info/om_en.html (dostęp: 14.03.2013).

³⁸ Więcej na temat kwestii dokumentów wymaganych od klientów WSC MUW zob. N. Kłerek, *Funkcjonowanie...* w niniejszej publikacji.

nej instytucji odpowiedzialnej w Niemczech m.in. za postępowania uchodźcze oraz za sprawy związane z imigracją. Strona zwraca uwagę atrakcyjną szatą graficzną, ze zdjęciami i przejrzystą strukturą. Informacje przekazane są przystępnym językiem, wykorzystującym zwroty kierowane bezpośrednio do użytkownika. W górze strony widnieje motto urzędu: *Człowiek w centrum uwagi – wsparcie i integracja*. Godne uwagi są też materiały informacyjne, przekazujące informacje językiem odpowiednim dla odbiorcy, w atrakcyjnej oprawie graficznej. Przykładem może być broszura pt. *Studia i praca w Niemczech*³⁹.

Jeśli chodzi o przykłady polskich stron internetowych, z których można zaczerpnąć interesujące rozwiązania do wykorzystania na stronie WSC MUW, należy odnieść się zarówno do stron wydziałów innych urzędów wojewódzkich prowadzących postępowania administracyjne wobec cudzoziemców.

Należy zauważyć, że strona WSC MUW pozytywnie wyróżnia się na tle swoich odpowiedników (zazwyczaj Wydziałów Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców) w innych urzędach wojewódzkich, m.in. rozbudowaną informacją w polskiej wersji językowej, kilkoma wersjami językowymi (choć zawierającymi niepełne informacje w porównaniu z jej wersją polskojęzyczną), oraz relatywnie przejrzystemu układowi strony (wyświetlenie zagadnień umieszczonych na stronie w formie drzewka, natomiast na innych stronach często zdarza się, że np. wszystkie typy postępowań są ułożone alfabetycznie, nie są pogrupowane pod względem typu spraw, jak legalizacja pobytu, co utrudnia odnalezienie poszukiwanej informacji). Na stronach niektórych urzędów wojewódzkich nie ma niemalże żadnych informacji, które mogłyby zwiększyć wiedzę cudzoziemca (oprócz podstawowych danych adresowych i godzin urzędowania).

Jednocześnie analiza stron innych urzędów wojewódzkich pod kątem spraw cudzoziemców pokazuje pewne inspirujące rozwiązania, które można wykorzystać w przypadku WSC MUW. Spośród nich można wymienić:

- Sposób organizacji informacji (na stronie Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego znajdują się pouczenia dla cudzoziemców pogrupowane pod względem typu postępowania, np. zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, które w pierwszej kolejności dają wytyczne dotyczące sposobu wypełniania wniosku, a następnie przedstawiają inne kwestie proceduralne⁴⁰. Pouczenia, podobnie jak w WSC MUW, są wręczane cudzoziemcowi, wobec którego rozpoczyna się postępowanie administracyjne. Na tej stronie zwraca uwagę większa przejrzysz-

³⁹ Zob. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 03.07.2013).

⁴⁰ Zob. <http://www.wsoic.lublin.uw.gov.pl/sites/default/files/pouczenia/Pouczenie%20dla%20cudzoziemców%20-%20zezwozenie%20na%20zamieszkanie%20na%20czas%20oznaczony%20-%20język%20polski.pdf> (dostęp: 11.03.2013).

stość w prezentacji materiałów (m.in. spis treści oraz szata graficzna) oraz po części bardziej przystępny język niż w przypadku pouczeń dostępnych w wersji angielskiej i rosyjskiej na stronie WSC MUW w formie instrukcji dla cudzoziemca); na stronie internetowej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z kolei informacje dotyczące procedur urzędowych zaprezentowano w formie pytań i odpowiedzi przybliżających najważniejsze kwestie związane z zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony⁴¹ (przykładowe pytania porządkujące: Co chcę załatwić? Jakie dokumenty muszę wypełnić?) – choć nie wszystkie odpowiedzi zostały napisane prostym językiem, ten sposób organizacji informacji zwiększa prawdopodobieństwo jej zrozumienia; strona Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego umożliwia wyszukanie informacji według typu postępowania – przykładowo informacje dotyczące zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony są pogrupowane według przesłanek do ich wydania, takich jak praca, nauka, małżeństwo z obywatelem polskim;

- Dostępność informacji w językach obcych – niektóre urzędy wojewódzkie zamieściły na swoich stronach inne wersje językowe pouczeń, np. ukraińską, wietnamską czy arabską (m.in. Lubelski Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki, Łódzki Urząd Wojewódzki);
- Rodzaj i zakres informacji (np. umieszczenie w dziale Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony zakładki Pobyt nielegalny⁴², umieszczenie w zakładce Do pobrania – obok formularzy do ściągnięcia – informacji, gdzie klient może pobrać wydrukowany wniosek; utworzenie zakładki dotyczącej trybu odwoławczego, zawarcie informacji dotyczących wymogów stawianych studentom w zakresie wykazania niezbędnych środków na utrzymanie się i powrót do kraju);
- Wykorzystanie możliwości, jakie daje Internet, w zakresie odsyłania między stronami lub konkretnymi ich elementami, np. w miejscu, gdzie mowa o zaświadczeniu jednostki prowadzącej studia o przyjęciu na studia lub o kontynuowaniu studiów – możliwość bezpośredniego pobrania wzoru dokumentu⁴³;
- Możliwość monitorowania sprawy przez podanie jej numeru (m.in. na stronie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego i Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego).

⁴¹ Dokument o nazwie SPOSÓB ZAŁATWIANIA SPRAWY w dole strony: <http://www.poznan.uw.gov.pl/zezwozenie-na-zamieszkanie-na-czas-oznaczony> (dostęp: 15.03.2013).

⁴² Zob. strona Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego <http://www.paszporty.lodzkie.eu/page/2561,pobyt-nielegalny.html> (dostęp: 14.04.2013).

⁴³ Zob. m.in. <http://www.wsoic.lublin.uw.gov.pl/pl/content/zezwozenie-na-zamieszkanie-na-czas-oznaczony-dla-cudzoziemca-ktory-przybywa-lub-przebywa-na> (dostęp: 20.03.2013).

2.3.3. Rekomendacje

Analiza strony internetowej WSC MUW pozwala stwierdzić, że jej potencjał jako źródła zrozumiałej i wyczerpującej informacji nie jest wykorzystywany. Zaobserwowane w trakcie badania trudności wynikające z nieprzejrzystości strony, niekompletności informacji w językach obcych, oraz skomplikowanego języka informacji powodują, że z dużym prawdopodobieństwem użytkownik strony będzie musiał zwrócić się o pomoc z zewnątrz, choćby w najprostszych kwestiach związanych z przygotowaniem wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

Należy dążyć do tego, by strona internetowa była pierwszym i podstawowym źródłem informacji ogólnych na temat postępowań administracyjnych prowadzonych przez WSC MUW, co przyniesie korzyść zarówno osobom załatwiających sprawy w Wydziale, jak i samemu Urzędowi. Odpowiednie skonstruowanie strony umożliwi klientowi Wydziału dostęp do informacji w dogodnym czasie oraz zmniejszy konieczność jego kontaktu z Urzędem w celu uzyskania podstawowych informacji. Strona będzie przydatna także dla pracowników Wydziału, którzy będą mogli odsyłać do niej klientów, np. w celu uzyskania dostępu do pisemnej wersji informacji udzielonych przez infolinię.

Zmiany mogą iść w kierunku stworzenia strony samodzielnej (oddzielenia jej od stron innych wydziałów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego), przeznaczonej dla klientów WSC MUW, z własną szatą graficzną i własnym sposobem przedstawienia informacji. Strona ta powinna różnić się od stron przeznaczonych dla obywateli polskich zorientowanych w procedurach administracyjnych i posługujących się językiem polskim, co jest ułatwieniem w załatwianiu formalności w urzędach. Drugi kierunek zmian to modyfikacja istniejącej strony internetowej w ramach schematu określonego przez Wojewodę Mazowieckiego – konieczność spójności z całą stroną mazowieckie.pl nadal pozwala jednak na wprowadzenie zmian, dzięki którym strona stanie się częściej i chętniej wykorzystywanym źródłem informacji niż obecnie. Niezależnie od przyjętej drogi należy uwzględnić zmiany w takich obszarach jak dostęp do informacji w innych językach niż polski, przejrzystość strony, kompletność informacji, język stosowany w informacjach oraz atrakcyjność i czytelność materiałów informacyjnych możliwych do pobrania na stronie.

Zwiększeniu przejrzystości i użyteczności strony internetowej dla klientów WSC MUW może służyć m.in. stworzenie krótkich opisów wprowadzających w dany dział, sekcję czy zakładkę, zawierających podstawowe informacje co do danej części i/lub istotne wskazówki z nią związane. Ułatwieniem w poruszaniu się po stronie byłoby odsyłanie do informacji znajdujących się w innych działach, bez konieczności ich powtarzania (obecnie np. w wielu miejscach strony

powielają się dane adresowe Wydziału). Dzięki temu użytkownik „wędruje” po stronie, wybierając przydatne informacje zależnie od stanu wiedzy.

Ponadto niezmiernie istotne w dostępie do informacji przez stronę internetową jest przedstawianie jej w **przystępnym języku** i w taki sposób, by cudzoziemcy nie musieli sięgać do innych źródeł czy też szukać na zewnątrz pomocy w zrozumieniu treści zawartych na stronie. Z perspektywy tak wytyczonego celu, przepisy i wyimki z nich powinny pełnić jedynie funkcję uzupełniającą (by klient Wydziału wiedział, z czego wynika np. dany wymóg stawiany przez Urząd), a nie pierwszą i podstawową informację. Wskazane jest, by informacje były tworzone w języku skierowanym bezpośrednio do użytkownika, a nie w formie bezosobowej. Należy rozważyć także zmianę nazw zakładek, z wykorzystaniem m.in. pytań. Przykładem podobnego zabiegu jest forma zastosowana już na stronie: w informacjach dotyczących Wydziału Spraw Cudzoziemców znajduje się zakładka Potrzebujesz informacji – zadzwoni!⁴⁴. Istotne, by nazwy w rozumiały i precyzyjny sposób przekazywały, co znajduje się w danej zakładce – w czasie badania np. zakładka Informacja telefoniczna obejmowała także inne sposoby kontaktu, natomiast tytuł Zasady pobierania numerków nie sugerował, że chodzi o zasady przyjmowania klientów w Wydziale. Także nazwa Załatwianie spraw może wywoływać konsternację. Przydatne dla osób korzystających ze strony może być udostępnienie słowniczka przybliżającego w prosty sposób najważniejsze terminy i kwestie związane z postępowaniami prowadzonymi przez WSC MUW.

Ciekawym rozwiązaniem, ułatwiającym poruszanie się po stronie Wydziału i zwiększającym szansę na szybkie odnalezienie poszukiwanych informacji, byłoby stworzenie w dziale Cudzoziemcy **rozwijanego menu** w formie pytania, np. „Jaką sprawę chcesz załatwić w Urzędzie?” z możliwymi odpowiedziami do wyboru, np.: uzyskać zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie pracy/studiów/małżeństwa, wystąpić o zezwolenie na pracę, wymienić kartę pobytu itp. Wybór jednej z odpowiedzi przekierowywałby użytkownika strony bezpośrednio na stronę, na której znalazłby on poszukiwane informacje. Podobny sposób wyszukiwania informacji mógłby towarzyszyć bardziej tradycyjnemu układowi, który może utrudniać korzystanie ze strony (np. sformułowanie „Legalizacja pobytu dla cudzoziemców” niekoniecznie jest jasne dla użytkowników).

Rekomenduje się ponadto wprowadzenie na stronie dodatkowych elementów i informacji, co zwiększy jej użyteczność jako źródła wiedzy i wsparcia dla klientów WSC MUW. Zakładki dostępne na stronie trzeba przeanalizować

⁴⁴ Zob. <http://www.mazowieckie.pl/pl/urząd/wydzialy/wydzial-spraw-cudzozie/463,Wydzial-Spraw-Cudzoziemcow.html> (dostęp: 11.04.2013).

pod kątem ich kompletności, np. Zasady pobierania numerków (zakładka Legalizacja pobytu cudzoziemców) obejmowała w czasie badania jedynie część przydatnych danych (brakowało np. opisu wprowadzającego do zasad przyjmowania klientów w siedzibie, a także informacji, jaki numer należy pobrać w przypadku chęci skorzystania z informacji). W czasie badania na stronie nie było także łatwo dostępnej informacji dotyczącej korzystania w kontaktach z WSC MUW z usług pełnomocnika.

Na stronie Wydziału powinien zostać umieszczony **aktywny formularz wniosków** (przede wszystkim wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony), zwiększający szansę samodzielnego wypełnienia wniosku. Byłoby to odpowiedzią na trudności zgłaszane przez cudzoziemców, dotyczące wypełniania formularza, związane z niejasnością niektórych pytań oraz brakiem szczegółowych wymogów w zakresie podawania informacji. Aktywny formularz powinien zawierać (podobnie jak przykładowy wniosek wywieszony w siedzibie Urzędu) wypełnione pola jako wzór, czytelną instrukcję, objaśniającą krok po kroku, jak należy wypełnić wniosek (np. wejście w daną rubrykę powodowałoby pojawienie się okienka informującego, co należy wpisać w danym polu), a także uniemożliwiać zakończenie wypełniania formularza bez wypełnienia pól obowiązkowych. Istotne jest, że podobny formularz może udzielać wskazówek niezawartych w pytaniach w formularzu wniosku (którego zmiana wymagałaby nowego rozporządzenia), np. dotyczących konieczności zamieszczenia podpisu we wniosku w ramce, stanowiącego wzór podpisu na karcie pobytu. Instrukcja powinna być dostępna w kilku językach.

Warta rozważenia wydaje się także **reorganizacja strony i dodanie zakładki**, m.in. zaznajamiającej użytkowników strony z funkcjonowaniem Urzędu, np. O nas. Dział ten mógłby zawierać opis zakresu zadań Wydziału, dane kontaktowe, strukturę, podstawowe statystyki, odnośniki do stron innych urzędów zajmujących się kwestiami migracji w Polsce. Tak rozbudowany dział byłby przydatny nie tylko dla klientów, ale i osób chcących zapoznać się z funkcjonowaniem Urzędu i/lub podstawowymi faktami dotyczącymi migracji w województwie mazowieckim. Ponadto rekomenduje się stworzenie ogólnej zakładki Kontakt z podstawowymi numerami telefonów, mapką dojazdu, godzinami urzędowania (pozwoli to na niepowtarzanie adresu Urzędu). Ponadto warto wyeksponować inne źródła uzyskiwania dalszych informacji, takie jak infolinia czy zapytanie mailowe, przez stworzenie oddzielnej zakładki np. pod nazwą Gdzie mogę uzyskać więcej informacji? (do rozważenia jest połączenie jest z zakładką Kontakt), w której wyszczególnione byłyby możliwe sposoby kontaktu. (Obecnie zakładka Informacja telefoniczna w poszczególnych sekcjach odpowiadających typowi postępowania obejmuje szerszy zakres informacji niż tylko numer telefonu, m.in. adres, godziny funkcjonowania czy numer infolinii

w przypadku spraw związanych z legalizacją pobytu). Podobna zakładka mogłaby zostać stworzona w głównym menu bądź w poszczególnych sekcjach odpowiadających typowi postępowania. Zakładka ta powinna odsyłać do Najczęściej zadawanych pytań, a także do nieistniejącej w czasie badania zakładki Gdzie uzyskać dalszą pomoc?, w której mogłyby znaleźć się m.in. informacje dotyczące organizacji pozarządowych. Ponadto należy dodać zakładkę Standardy obsługi klienta w WSC MUW, która zawierałaby standardy przyjęte w Wydziale. Jest to nie tylko wyraz pewnej polityki przyjętej przez Wydział, istotna informacja dla klientów, ale też ważny element wizerunkowy.

Istotne jest także, by uzupełnić informację na temat działalności **organizacji pozarządowych**, które świadczą nieodpłatne usługi na rzecz cudzoziemców, wraz z zamieszczeniem materiałów informacyjnych stworzonych przez te organizacje (zaopiniowanych pozytywnie przez WSC MUW). Ponadto na stronie brakuje czytelnej informacji poświęconej zagadnieniu korzystania z **usług pełnomocników**⁴⁵, choć z możliwości tej korzysta wielu klientów. Warto pomyśleć o zakładce, która przybliżałaby m.in. możliwość i zasady korzystania z pomocy pełnomocników, zawierającej wzór pełnomocnictwa, wskazującej, że sam fakt korzystania z usług pełnomocnika nie ma wpływu na wynik postępowania, omawiającej koszty udzielenia pełnomocnictwa, a także skutki i konsekwencje wiążące się z korzystaniem z tej możliwości. Istotne jest szczególnie, by informacja ta została przetłumaczona na języki obce, ponieważ z usług pełnomocników cudzoziemcy korzystają m.in. ze względu na trudności komunikacyjne, których doświadczają w Wydziale.

Konieczne jest także wzbogacenie **katalogu wzorów dokumentów**, które mogą być przydatne dla cudzoziemca w toku postępowania. WSC MUW wymaga od klientów dostarczenia wielu dokumentów, niektóre z nich są wystawiane przez inny urząd bądź instytucję, niektóre natomiast są tworzone przez samych cudzoziemców, np. oświadczenie woli nabycia obywatelstwa polskiego, oświadczenie o liczbie osób pozostających na utrzymaniu, oświadczenie o braku możliwości zameldowania się. Jest też wiele dokumentów przydatnych na innych etapach kontaktu z WSC MUW, np. wniosek o przegląd akt czy wniosek o zwrot opłaty urzędowej (w przypadku nieotrzymania pozytywnej decyzji administracyjnej w swojej sprawie). Każdy z tych dokumentów ma brzmienie sprawiające, że spełnia on swoją rolę i wymogi formalne, dzięki czemu może zostać zaakceptowany przez Urząd. W odniesieniu do kwestii zamieszkania na czas oznaczony w momencie badania na stronie – w BIP – znajdował się jednak

⁴⁵ W czasie badania w dziale Obywatelstwo polskie znajdowała się zakładka Informacja dla pełnomocników, nie ma jej jednak w innych działach, ponadto nie jest ona przeznaczona dla cudzoziemców.

tylko wzór zaświadczenia o przyjęciu na studia, który wynika z rozporządzenia⁴⁶. Upowszechnienie podobnych wzorów sprawi, że klienci nie będą musieli dopytywać się o treść wielu wymaganych dokumentów. Pomoże też wyeliminować sytuacje, gdy cudzoziemiec doniesie niewłaściwy dokument. W konsekwencji – zaoszczędzi czasu klientowi i zmniejszy liczbę jego wizyt w Urzędzie.

Bardzo przydatnym źródłem informacji, umieszczanym często na stronach internetowych, są **Najczęściej zadawane pytania (FAQ)**. W czasie badania zakładka ta na stronie Wydziału nie była w pełni wykorzystywana. Przede wszystkim znajdowały się w niej pytania dotyczące całego Urzędu Wojewódzkiego, natomiast FAQ powinny odnosić się jedynie do kwestii związanych z funkcjonowaniem WSC MUW. Co więcej, zastrzeżenia budzi sposób przedstawiania informacji. W odpowiedziach na pytania są przytaczane przepisy w ich oryginalnym brzmieniu, co utrudnia zrozumienie informacji. Podobnie jak w przypadku całej strony internetowej przepisy powinny być podawane, ale jako wskazanie źródła, a nie jako główna informacja przekazywana klientowi, szczególnie w tak krótkiej i prostej z założenia formie, jaką są Najczęściej Zadawane Pytania. Odpowiedzi nie powinny też zawierać nazwisk osób udzielających odpowiedzi, jak było w czasie badania – nie jest to konieczne w przypadku informacji udostępnianej na stronie internetowej. W końcu wreszcie zakładka Najczęściej zadawane pytania miała jedynie polską wersję językową (oprócz jednego pytania dotyczącego obywatelstwa, sformułowanego po angielsku, przy czym odpowiedź była sformułowana w języku polskim). W zakładce tej wiele jest też błędów gramatycznych, co wraz z formą odpowiedzi w pierwszej osobie (oraz z imieniem i nazwiskiem bądź inicjałem zamieszczonymi w niektórych przypadkach pod odpowiedzią), jak i zróżnicowana stylistyka poszczególnych odpowiedzi pozwalają domyślać się, że sekcja ta nie została specjalnie opracowana, a jest jedynie przeklejeniem odpowiedzi na pytania zadawane Urzędowi (prawdopodobnie w formie mailowej). Opracowanie zakładki FAQ pozwoli wyprzedzić pewne pytania kierowane przez cudzoziemców do pracowników Urzędu (osobiście bądź przez infolinię), a w konsekwencji - zaoszczędzić czas. Ponadto Najczęściej Zadawane Pytania mogą być przydatnym materiałem w szkoleniach dla pracowników rozpoczynających pracę w WSC MUW. Rekomenduje się zatem weryfikację i rozbudowę istniejącej listy FAQ na podstawie doświadczeń pracowników sekcji informacji, a także pracowników organizacji pozarządowych.

⁴⁶ Przy czym na stronie znajdowała się wersja zaświadczenia wprowadzona Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie określenia wzoru zaświadczenia jednostki prowadzącej studia o przyjęciu cudzoziemca na studia (Dz. U. 2004, Nr 34, poz. 297), zamiast zaktualizowanej wersji wprowadzonej Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 października 2006 r. w sprawie określenia wzoru zaświadczenia jednostki prowadzącej studia o przyjęciu cudzoziemca na studia (Dz. U. 2006, Nr 200, poz. 1475).

Poza zmianami dotyczącymi języka przekazu i organizacji treści ważne jest także wprowadzenie zmian zwiększających dostęp do informacji na stronie internetowej w językach innych niż polski. Konieczne jest **uzupełnienie strony w innych wersjach językowych**. Istotne jest przy tym, by na inne języki przetłumaczyć całą stronę w języku polskim, dzięki czemu klient uzyska dostęp do kompletnej informacji w zrozumiałym dla siebie języku oraz nie będzie miał wątpliwości co do ich wiarygodności, które mogłyby skłonić go do bezpośredniego kontaktu z pracownikiem. Rekomenduje się przetłumaczenie pełnej wersji strony WSC MUW co najmniej na język angielski, rosyjski, ukraiński i wietnamski, czyli na języki używane przez główne grupy klientów WSC MUW. Wskazane jest także zadbanie o **spójność przekazu w różnych wersjach językowych** strony internetowej WSC MUW, zarówno jeśli chodzi o treść, kompletność informacji, jak i układ graficzny.

Przekładając powyższe rekomendacje na konkretny przykład: w dziale Legalizacja pobytu cudzoziemców (bądź w innym głównym dziale) warto rozważyć umieszczenie otwierającej informacji, która sprawi, że strona a zarazem Urząd wydadzą się użytkownikowi bardziej przyjazne, np. „Poniżej znajdą Państwo wszystkie niezbędne informacje potrzebne do zalegalizowania pobytu na terenie Polski. Naszym zadaniem jest asystowanie Państwu w tym procesie. Rozumiemy, że niekiedy załatwianie spraw urzędowych bywa procesem długotrwałym i stresującym, dlatego też chcemy wspomóc Państwa w razie konieczności. W przypadku dalszych pytań po zapoznaniu się ze stroną i Najczęściej zadawanymi pytaniami [odesłanie do zakładki FAQ], zachęcamy do kontaktu z nami [odesłanie do działu Kontakt]”. Innym przykładem informacji wstępnej jest dodanie w zakładce Formularze wpisu: „Poniżej znajdą Państwo formularze przydatne w sprawach prowadzonych przez Wydział Spraw Cudzoziemców. Pobrane formularze mogą Państwo wypełnić komputerowo, wydrukować i podpisać przed złożeniem w odpowiedniej liczbie kopii. Prosimy pamiętać, że wszystkie wnioski zgodnie z przepisami muszą być wypełniane w języku polskim. Jeśli mają Państwo dodatkowe pytania, zachęcamy do odwiedzenia pokoju informacyjnego w Urzędzie bądź do kontaktu z infolinią [odesłanie do odpowiedniej zakładki]. Jeśli z kolei potrzebują Państwo pomocy w nieodpłatnym uzupełnieniu wniosku, zachęcamy do kontaktu z organizacjami pozarządowymi działającymi nieodpłatnie na rzecz cudzoziemców [odesłanie]. W przypadku ubiegania się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, pomocny może być także przykładowo wypełniony aktywny formularz wniosku [odesłanie] oraz wzory dokumentów [odesłanie]. Po wypełnieniu wniosku oraz po skompletowaniu niezbędnych dokumentów zachęcamy do umawiania się składanie wniosków [odesłanie]”.

Oprócz opisanych zmian, by zwiększyć popularność strony internetowej WSC MUW, wskazane jest także **uproszczenie jej ścieżki dostępu** np. www.mazowieckie.pl/cudzoziemcy. Podobna zmiana powinny zostać wprowadzone w innych wersjach językowych przez utworzenie prostych ścieżek dostępu w angielskiej i rosyjskiej wersji strony, np. mazowieckie.pl/cudzoziemcy/EN. Taki adres można łatwo wykorzystywać w materiałach informacyjnych.

Należy także rozważyć stworzenie **narzędzia pozwalającego ocenić wybrane aspekty strony internetowej** WSC MUW przez klientów, m.in. jej funkcjonalność, przydatność informacji na niej zawartych i sposób ich prezentacji. Podobne narzędzie mogłoby mieć np. formę krótkiego kwestionariusza pojawiającego się na stronie po podjęciu przez użytkownika działań zmierzających do jej opuszczenia. Podobne badanie, obejmujące np. dany kwartał, powinno zostać przeprowadzone w języku polskim, angielskim i rosyjskim. Dla ułatwienia analizy, a jednocześnie niezrażenia osoby odwiedzającej stronę, powinno zawierać przede wszystkim pytania zamknięte. Podobne badanie pozwalające zmierzyć poziom zadowolenia klientów ze strony WSC MUW wpisuje się w cele Wojewody Mazowieckiego dotyczące poziomu satysfakcji klientów z udzielanych usług.

2.4. Kontakt mailowy

Na stronie internetowej Wydziału znajduje się informacja o możliwości przesłania zapytania drogą mailową, dotyczącego zarówno ogólnych kwestii proceduralnych, jak i konkretnego postępowania prowadzonego przez WSC MUW (w tym przypadku podane są wręcz indywidualne adresy urzędników). Ponad połowa cudzoziemców, która wzięła udział w badaniu ankietowym, nie słyszała o możliwości kontaktu z Urzędem przez e-mail. Jedynie co dziesiąty respondent kontaktował się z WSC MUW tą drogą, z czego co trzeci ocenił negatywnie tę formę kontaktu.

W ramach badania ewaluacyjnego wysłano 6 zapytań na adres mailowy podany na stronie internetowej Wydziału jako właściwy do kierowania pytań związanych z legalizacją pobytu (legalizacjapobytu@mazowieckie.pl)⁴⁷. Dotyczyły one prostych kwestii proceduralnych związanych z postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez WSC MUW, m.in. dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku. Dwa zapytania wysłano w języku polskim, dwa – w języku angielskim, a dwa w rosyjskim. Głównym celem tego badania była ocena dostępu do ogólnej informacji w WSC MUW w różnych językach za pośrednictwem e-maila, czasu oczekiwania na odpowiedź oraz jakości udzielanej informacji.

⁴⁷ Wiadomości zostały wysłane z adresów mailowych utworzonych specjalnie dla celów badania.

Udzielono 5 odpowiedzi (bez odpowiedzi pozostało 1 zapytanie w języku angielskim). Docenić należy **szybkość odpowiedzi** – w przypadku 4 z 5 zapytań, na które uzyskano odpowiedź, przyszła ona tego samego lub następnego dnia (na 5. wiadomość odpowiedź przyszła po 3 dniach). Pozytywnie należy także interpretować fakt, że odpowiedzi udzielili **imiennie** konkretni urzędnicy, co nadało korespondencji osobowy charakter. Jest to szczególnie istotne w świetle zarzutów pracowników organizacji pozarządowych i cudzoziemców, dotyczących nieprzedstawiania się pracowników Wydziału, trudności w uzyskaniu informacji pisemnej oraz braku odpowiedzialności za przekazywane informacje. Nadesłane odpowiedzi mailowe miały natomiast **nieujednolicony format**, jeśli chodzi o nadawcę wiadomości – wszystkie zawierały imię i nazwisko, niekiedy jednak tylko towarzyszyła im informacja dotycząca funkcji sprawowanej w Wydziale. Jedna z wiadomości zawierała w stopce numer telefonu (przy czym był to numer infolinii, czego nie zaznaczono – mogło to stwarzać mylne wrażenie, że pod wskazanym numerem można skontaktować się z pracownikiem udzielającym odpowiedzi).

Negatywnie należy ocenić dostęp do informacji uzyskiwanych drogą mailową w **języku angielskim i rosyjskim** – na cztery wiadomości w językach obcych tylko na jedną (w języku angielskim) odpowiedziano w tym samym języku. Choć z niewielkimi błędami gramatycznymi i ortograficznymi, została ona napisana w prosty i zrozumiały sposób i udzieliła odpowiedzi na zadane pytanie. Odpowiedzi na obydwa pytania w języku rosyjskim udzielono natomiast po polsku, co uniemożliwiłoby zrozumienie wiadomości osobie niepostępującej się tym językiem, szczególnie ze względu na specyficzne sformułowania, takie jak „tytuł prawny do lokalu” czy „oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej”.

Wiadomości mailowe nadesłane przez pracowników Wydziału były poprawne merytorycznie. Zawierały też odpowiedzi na pytania zawarte w mailu skierowanym do Urzędu, choć zazwyczaj ograniczały się do podstawowych informacji, prawdopodobnie zgodnie z założeniem, że udzielanie informacji powinno zakończyć się na jednej wiadomości. Przykładowo, na pytanie o możliwość przedłużenia wizy i pozostania w Polsce przez osobę tu pracującą⁴⁸, przekazano informację, że nie ma możliwości przedłużenia wizy oraz wskazano konsulát jako instytucję odpowiedzialną za wydawanie wiz, nie przekazano jednak informacji o możliwości legalizacji pobytu osoby pracującej w Polsce. W przypadku odesłania do innego oddziału, podano jedynie adres pocztowy,

⁴⁸ Tak jak cudzoziemcy nieorientujący się często w procedurach administracyjnych, badacze w niektórych mailach postawili pytania o możliwość przedłużenia wizy, w sytuacji, gdy istnieją podstawy do dłuższego pobytu w Polsce.

bez numeru kontaktowego czy też miejsca na stronie, gdzie można w danej sprawie uzyskać więcej informacji.

Biorąc pod uwagę wyniki badania ewaluacyjnego realizowanego w 2012 roku, zaleca się **rozpropagowanie możliwości** uzyskania informacji drogą mailową. Taki sposób kontaktu jest ekonomiczny dla Wydziału, pozwala przekazać informację w czasie dogodnym dla pracownika i zajmuje przy tym mniej czasu niż kontakt przez infolinię lub bezpośrednio w Urzędzie. Ponadto rozpowszechnienie informacji na temat możliwości kontaktu mailowego w sprawach ogólnych pozwoli odpowiedzieć na zgłaszaną przez cudzoziemców potrzebę dostępu do informacji pisemnej oraz, dzięki zachowaniu korespondencji prowadzonej z konkretnym urzędnikiem, będzie podstawą zwiększenia odpowiedzialności pracowników za udzielane informacje i poprawy ich jakości. Rozpowszechnienie informacji na temat możliwości korzystania z kontaktu mailowego może nastąpić m.in. za pośrednictwem strony internetowej (obecnie informacja na ten temat znajduje się w zakładce Informacja telefoniczna, co prawdopodobnie zmniejsza jej zasięg).

Ponadto wskazane jest zwiększenie dostępu do informacji przekazywanych mailowo w językach innych niż polski. Należy wprowadzić w życie standard obsługi klienta przyjęty przez WSC MUW dotyczący **udzielania informacji w języku angielskim i rosyjskim**. By usprawnić proces udzielania informacji tą drogą oraz zwiększyć kontrolę nad jakością i powtarzalnością informacji, zaleca się też **standaryzację wiadomości**, zarówno jeśli chodzi o przekaz merytoryczny, jak i jego formę. W tym celu można stworzyć szablony odpowiedzi, bazujące na pytaniach mailowych najczęściej zadawanych pracownikom sekcji informacji, przydatne nie tylko podczas udzielania odpowiedzi drogą mailową, ale także w infolinii i w pracy w pokoju informacyjnym. Szablony te będą także ułatwieniem dla pracowników rozpoczynających pracę w WSC MUW. Podobne szablony powinny zostać opracowane po polsku, angielsku i rosyjsku.

Ponadto warto rozważyć stworzenie **automatycznej odpowiedzi** przesyłanej na adres nadawcy wiadomości skierowanej do Wydziału, potwierdzającej odebranie wiadomości oraz informującej, że czas odpowiedzi różni się w zależności od obłożenia pracą, choć Urząd dołoży wszelkich starań, by odpowiedzieć możliwie szybko. Będzie to potwierdzenie dla klienta, że jego wiadomość dotarła. Podobny komunikat może mieć znaczenie w przypadku zwiększenia popularności tego źródła informacji. Wiadomość powinna zostać sformułowana w trzech wersjach językowych (w jednej wiadomości): po polsku, angielsku i rosyjsku.

Na koniec warto zauważyć, że choć forma kontaktu mailowego ma z założenia służyć udzielaniu podstawowych informacji i nie pozwala na dogłębną analizę danego przypadku, należy zadbać o to, by klient miał poczucie, że wie, gdzie może znaleźć więcej informacji na dany temat. W związku z tym reko-

menduje się, by w wiadomościach zwrotnych kierowanych do klientów WSC MUW informowano o możliwości uzyskania dalszych informacji na stronie internetowej oraz przez infolinię. Ponadto należy rozważyć prowadzenie korespondencji ciągłej, pozwalającej zarówno pracownikowi Wydziału, jak i osobie wysyłającej wiadomość dopytać o ewentualne kwestie.

2.5. Tablice oraz materiały informacyjne dostępne w Urzędzie

WSC MUW posiada wiele materiałów drukowanych, w których przekazuje klientom informacje na temat procedur, a także innych aspektów funkcjonowania Wydziału. Docenić należy ilość oraz dostępność materiałów informacyjnych w siedzibie przy ul. Długiej. Można wyróżnić ich cztery główne typy. Pierwszy i najbardziej kompleksowy to pouczenie wręczane klientowi w chwili składania wniosku, dostępne w kilkunastu językach⁴⁹. Pouczenie zawiera podstawowe informacje na temat procedur. Klienci Wydziału mogą także skorzystać z ulotek rozłożonych w korytarzach, przygotowanych przez Wydział (dotyczących m.in. konkretnych typów postępowań ze wskazaniem najważniejszych informacji oraz dokumentów koniecznych do złożenia), jak i przez organizacje pozarządowe⁵⁰. Ulotki Wydziału są także wykorzystywane przez pracowników przyjmujących w pokoju informacyjnym. Ponadto w siedzibie WSC MUW znajdują się tablice informacyjne i plakaty. Zależnie od miejsca w Urzędzie, zawierają one informacje związane z kwestiami proceduralnymi (m.in. złożenie wniosku, niezbędne załączniki, terminy), działalnością organizacji pozarządowych oraz standardami obsługi klienta przyjętymi w WSC MUW. Na tablicy przy pokoju informacyjnym znajduje się także wzór wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

Materiały dostępne w siedzibie WSC MUW zostały opracowane w różnych językach, m.in. angielskim i rosyjskim, co należy ocenić pozytywnie, choć częściej dotyczyło to informacji umieszczonych przez Wydział na tablicach i ulotek opracowanych przez organizacje pozarządowe niż ulotek opracowanych przez WSC MUW. W czasie badania te ostatnie były dostępne w korytarzach jedy-

⁴⁹ Pouczenie cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach, oraz o ciążyących na nim obowiązkach wynika z art. 10 ustawy o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1175). Pouczenia dostępne w WSC MUW, jak i w większości innych urzędów wojewódzkich zostały opracowane na podstawie materiałów stworzonych przez Urząd ds. Cudzoziemców.

⁵⁰ Niektóre materiały informacyjne zostały opracowane przez organizacje w ramach wspólnych projektów z WSC MUW, np. ulotka Polskiego Forum Migracyjnego dotycząca korzystania z usług pełnomocników. Materiały opracowane przez organizacje pozarządowe nie wchodziły jednak w zakres badania.

nie w języku polskim – ulotka w języku angielskim dotycząca zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony została przekazana badaczowi przez pracownika w pokoju informacyjnym wraz z informacją, że nie ma jej wersji rosyjskiej (choć była ona dostępna na stronie internetowej). Część materiałów była dostępna jedynie w siedzibie Wydziału i nie było możliwości pobrania ich ze strony Urzędu. Na stronie natomiast znajdowały się ulotki w języku angielskim i rosyjskim dotyczące postępowań związanych z legalizacją pobytu.

Dostępność materiałów sprawiła, że o możliwości skorzystania z nich nie słyszał jedynie co dziesiąty badany. 6 z 10 cudzoziemców objętych badaniem ankietowym wskazało tablice ogłoszeniowe i ulotki dostępne w Urzędzie jako źródło informacji. Ponad 80% korzystających z tych źródeł informacji oceniło je pozytywnie, co wynika prawdopodobnie m.in. z różnorodności materiałów dostępnych dla klientów, w tym materiałów opracowanych przez organizacje pozarządowe.

Najwięcej zastrzeżeń dotyczących materiałów informacyjnych dotyczyło ich **formalnego i skomplikowanego języka**. Wydaje się, że dostępne (w czasie badania) ulotki oraz plakaty informacyjne opracowane przez Wydział miały na celu przede wszystkim poinformowanie klientów o stawianych im wymogach prawnych wraz z podstawą prawną (w ulotkach informacyjnych dostępnych w Urzędzie i na stronie internetowej podstawa prawna była pierwszą informacją), a nie spowodowanie, że cudzoziemcy po zapoznaniu się z tymi materiałami będą w stanie np. samodzielnie przygotować wniosek rozpoczynający postępowanie administracyjne. Jak zauważył jeden z pracowników organizacji pozarządowych: *Prawie całe KPA tam w tych pouczeniach przelecają, a cudzoziemiec i tak tego nie przeczyta* (wywiad NGO4).

Należy także zwrócić uwagę na **szatę graficzną** materiałów informacyjnych (zazwyczaj nie są one opracowane graficznie, oprócz podstawowych zabiegów, takich jak wyróżnienie czy podkreślenie informacji), jak i sposób organizacji tablic informacyjnych w Urzędzie (na których panuje chaos informacyjny i przeważają materiały pisane tekstem ciągłym). Dodatkowym utrudnieniem jest to, że w przypadku zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony materiały są drukowane dla wszystkich typów postępowań (ze względu na studia, pracę itp.). W takiej sytuacji zarówno pracownicy organizacji pozarządowych, jak i urzędnicy traktują zazwyczaj ulotki jako wyjściowe, drukując je i wskazując odwiedzającym Urząd jedynie niezbędne dokumenty.

Zarówno ulotki opracowane przez Wydział, jak i pouczenia zawierają tylko listę dokumentów i **nie wyjaśniają**, czym one są ani jak je uzyskać. Na stronie i w Urzędzie brakuje też wzorów dokumentów przydatnych w postępowaniach administracyjnych. Choć należy docenić pojawienie się wzoru wypełniania wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, instrukcja ta po-

winna być bardziej rozbudowana i dostępna w innych językach. Przystępnie sformułowane wskazówki dotyczące wypełnienia wniosku znajdują się w pouczeniach, powinny one jednak pojawiać się także w innych źródłach. W materiałach informacyjnych brakuje też wielu szczegółów przydatnych dla prawidłowego i sprawnego przebiegu postępowania, np. że wniosek może być wypełniony komputerowo i że musi zostać jedynie podpisany odręcznie, że można umówić się na jego złożenie, informacji na temat konkretnej kwoty uznawanej za wystarczającą na pokrycie kosztów utrzymania oraz powrotu do kraju pochodzenia osoby studiującej w Polsce czy też informacji, czy paszport powinien być skserowany w całości, czy jedynie jego zapełnione strony. Ponadto większość informacji formułowana jest w bezosobowym, urzędniczym języku, utrudniającym ich przyswojenie. W opinii rozmówców jest to sygnał, by przemyśleć formę materiałów informacyjnych (w tym pouczeń, które cudzoziemcy powinni otrzymywać w zrozumiałym dla nich języku): *Rzadko z tego korzystają, ja rozumiem, że to jest skomplikowane i często trudnym językiem napisane [...]. Może warto by było pomyśleć o jakiejś innej formie? Skoro nie czytają tych papierów, to trzeba się zastanowić, czy jest dalek sens to drukować i rozdawać (wywiad NGO3).*

Ponadto materiały informacyjne (a także strona internetowa) odzwierciedlają pewną praktykę Wydziału i przedstawiają np. wymóg dostarczenia potwierdzenia zameldowania, który nie wynika z ustawy o cudzoziemcach. Wprowadza to cudzoziemców w błąd i powoduje niepotrzebny niepokój, gdy nie posiadają oni meldunku. Podobnie jest z informacją o konieczności posiadania tytułu prawnego do lokalu, choć wymóg ten obowiązuje nie we wszystkich przypadkach.

Na podstawie badania ewaluacyjnego można sformułować pewne rekomendacje w odniesieniu do materiałów informacyjnych dostępnych w WSC MUW. Przede wszystkim konieczna jest **zmiana języka materiałów informacyjnych** WSC MUW. Musi on zostać dostosowany do głównej grupy klientów WSC MUW – cudzoziemców niezorientowanych w polskich procedurach administracyjnych oraz do głównego celu materiałów informacyjnych – dostarczenia jasnej i wyczerpującej informacji, dzięki której nie będzie konieczny dalszy kontakt z Wydziałem w sprawie uzyskania informacji na temat procedur. W materiałach informacyjnych, z których korzystają klienci przed złożeniem wniosku, jak i w wezwaniach do uzupełnień konkretnych dokumentów powinny znaleźć się przejrzyste informacje, czym jest dany dokument, gdzie i jak go uzyskać oraz praktyczne wskazówki pomocne z perspektywy klienta. Dostarczenie podobnych informacji na najwcześniejszym etapie kontaktu klienta z WSC MUW zmniejsza ryzyko popełnienia przez niego błędów przy składaniu wniosku oraz konieczność dalszego poszukiwania informacji.

Ponadto konieczne jest zapewnienie materiałów informacyjnych opracowywanych przez Wydział w **językach obcych** (w tym dostępnych w siedzibie Urzędu ulotek informacyjnych), a także zadbanie o **czytelną formę i układ** drukowanych materiałów. Dla zwiększenia przejrzystości materiałów należy rozważyć poświęcenie oddzielnych ulotek najczęściej spotykanym typom postępowania, np. zezwoleniu na zamieszkanie ze względu na studia lub pracę, które zawierałyby przystępną instrukcję opisującą kolejne etapy procedury oraz umieszczenie ich w polskiej i innych wersjach językowych na stronie internetowej Urzędu. Warto zauważyć, że skoro WSC MUW stanowi część administracji rządowej, niektóre materiały opracowane w czytelny, przejrzysty sposób w kilku językach, mogłyby zostać stworzone na szczeblu centralnym i rozprowadzone we wszystkich województwach (podobnie jak było w sprawie pouczeń dla cudzoziemców). Obniżyłoby to koszty tworzenia materiałów informacyjnych⁵¹.

By upewnić się, czy materiały informacyjne spełniają potrzeby klientów w zakresie dostępu do informacji, wskazane jest przeprowadzenie ich **pilotażu** wśród cudzoziemców korzystających z usług WSC MUW. Zebranie opinii grupy docelowej pozwoli ocenić przejrzystość materiałów, jasność przekazu oraz użyteczność informacji z punktu widzenia osób, do których są one skierowane. Podobny pilotaż może zostać przeprowadzony wśród klientów odwiedzających Urząd, zwracających się o pomoc do organizacji pozarządowych, jak i przez inne instytucje mające kontakt z klientami WSC MUW, np. uczelniami przyjmującymi studentów zagranicznych.

Ponadto rekomenduje się **reorganizację informacji na tablicach informacyjnych** w siedzibie Wydziału przy ul. Długiej, szczególnie przy pokoju informacyjnym, do którego najczęściej trafiają osoby przed rozpoczęciem postępowania administracyjnego w WSC MUW. Warto zastanowić się nad poświęceniem szczególnej uwagi najczęstszym typom postępowań administracyjnych np. dla studentów, osób pracujących w Polsce oraz osób będących w związku z polskim obywatelem. Tablice powinny nosić czytelne, odpowiednio wyeksponowane tytuły np. „Jestem studentem w Polsce i chcę uzyskać kartę pobytu...” Konieczne jest dopracowanie wzoru wypełniania wniosku na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w wersji drukowanej. Powinny mu towarzyszyć m.in. wytluszczone najważniejsze informacje (jak termin składania dokumentów) oraz zostać uzupełnione wersje językowe, a jego interaktywną wersję należy umieścić na stronie internetowej.

⁵¹ Interesującym przykładem materiału informacyjnego opracowanego w UdsC jest broszura przybliżająca pracę i zadania Urzędu, dostępna na stronie www.udsc.gov.pl/files/documenty/broszura.pdf (dostęp: 15.04.2013).

Na tablicach informacyjnych w Wydziale należy **uzupełnić informację na temat organizacji pozarządowych** – obecnie jest ona dość uboga i nie odzwierciedla oferty trzeciego sektora w zakresie wsparcia cudzoziemców. Ta kwestia jest ważna przede wszystkim dlatego, że powtarzają się przypadki nieuczciwych pełnomocników, zaniedbujących interes klientów, a także w świetle deklarowanej przez cudzoziemców w badaniu niewiedzy na temat możliwości skorzystania z pomocy organizacji. Skutkiem korzystania z nieuczciwych pełnomocników może zapobiec umieszczenie informacji, że wiele organizacji pozarządowych oferuje nieodpłatne wsparcie w tym samym zakresie co komercyjni pośrednicy. Choć podobne starania były czynione w przeszłości, należy skatalogować organizacje pozarządowe udzielające wsparcia na terenie województwa mazowieckiego oraz skontaktować się z nimi w celu uzyskania aktualnej informacji na temat ich zakresu działania i danych kontaktowych. Podobna informacja umieszczona na tablicach w Urzędzie powinna być aktualizowana co najmniej dwa razy do roku. Do pozyskiwania takiej informacji można wykorzystać szablon zawierający istotne pytania do uwzględnienia (np. zakres działalności – czy dana organizacja oferuje poradnictwo, pomaga wypełnić wnioski, prowadzi zajęcia językowe, pomoc tłumaczeniową; dane kontaktowe; strona internetowa). Informacja pozyskiwana od organizacji powinna być standaryzowana i o ograniczonej długości. Niezależnie od tej informacji należy utrzymać miejsce, gdzie organizacje umieszczają przygotowywane przez siebie ulotki, plakaty itp., o ile wydadzą się one istotne z perspektywy Urzędu.

Ponadto rekomenduje się **zwiększenie dostępności materiałów informacyjnych na stronie internetowej WSC MUW**. Dotyczy to materiałów opracowanych przez Wydział i organizacje pozarządowe, a także pouczeń we wszystkich wersjach językowych. Umożliwienie pobrania materiałów o czytelnej szacie graficznej może rozwiązać problem organizacji informacji na stronie wynikający z konieczności zastosowania szablonu narzuconego przez Wojewodę Mazowieckiego.

2.6. Punkt doradczy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

W ramach projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa w siedzibie Wydziału przy ul. Długiej od 2009 roku działa punkt doradczy prowadzony przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Doradcy, znający języki obce, każdego dnia przyjmują w korytarzu na I piętrze (dyżury prowadzone są też w siedzibie SIP). Konsultują dokumenty i toczące się postępowania, przekazują informacje na temat procedur obowiązujących w Wydziale, pomagają wypełniać wnioski, pisać proste pisma. Przydatność punktu doradczego potwierdzają cudzoziemcy

– 65% respondentów wskazało go jako źródło informacji związanych z załatwianiem spraw w WSC MUW. Większość (85%) osób, które skorzystały z pomocy doradców, oceniła działalność punktu pozytywnie.

Warto zauważyć, że rola osoby pracującej w organizacji pozarządowej jest często odmienna niż urzędnika, który zazwyczaj udziela podstawowych informacji dotyczących postępowania konkretnego typu. Doradca natomiast może poznać lepiej sytuację danego cudzoziemca i ocenić ją bardziej całościowo, zastanowić się z nim wspólnie, jakie są możliwości i najlepsze rozwiązania w jego sprawie. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, jako instytucji niezależnych od Urzędu, mogą też niekiedy budzić więcej zaufania niż pracownicy administracji publicznej i niwelować negatywne emocje, które czasami obserwuje się wśród cudzoziemców odwiedzających Urząd.

Współpraca między pracownikami punktu doradczego i urzędnikami w czasie badania była oceniana pozytywnie przez obydwie grupy, które widziały wspólny cel, jakim jest interes klientów (relacje nie zawsze jednak układały się tak poprawnie). W opinii doradców działalność punktu jest postrzegana przez osoby zatrudnione w Wydziale pozytywnie dlatego, że stanowi częściowe odciążenie w intensywnej pracy w sekcji informacji – jej pracownicy mogą skorzystać ze wsparcia tłumaczeniowego doradców czy też skierować do punktu klientów potrzebujących wsparcia przy wypełnianiu wniosku. Jednocześnie pracownicy punktu doradczego nie odczuwają takiej presji czasu jak urzędnicy i mogą przeznaczyć więcej czasu na kontakt z klientem⁵². Punkt doradczy w Urzędzie przy ul.

⁵² Działalność punktu doradczego w siedzibie WSC MUW warto odnieść do rozwiązań przywołanych przez jednego z przedstawicieli organizacji pozarządowych w zakresie prowadzenia spraw cudzoziemców stosowanych m.in. w Portugalii. Opierają się one na pracy mediatorów kulturowych udzielających cudzoziemcom informacji na temat procedury. Mediatorzy pochodzą często ze społeczności migranckich i porozumiewają się z klientami w językach używanych w kraju pochodzenia. Odgrywają też jednak bardziej złożoną rolę – przeprowadzają szczegółowy wywiad na temat sytuacji danego cudzoziemca, doradzając mu ewentualne rozwiązania, uczulają na istotne kwestie (np. terminy, niezbędność danego dokumentu), jak i wyjaśniają pewne kwestie, które mogą wynikać z wcześniejszych doświadczeń cudzoziemca (np. gotowość do wręczenia łapówki urzędnikowi) lub z jego pochodzenia kulturowego. Istotne jest, by w roli mediatorów nie występowali urzędnicy, którzy niekiedy tylko ze względu na to, że reprezentują urząd, wzbudzają nieufność i dystans. Więcej na temat rozwiązań portugalskich, w tym One-Stop-Shops – Krajowych Centrów Wspierania Integracji, które oferują usługi dla cudzoziemców z różnych obszarów w jednym miejscu zob. m.in. strona projektu „Europejskie doświadczenie na polskim podwórku: wykorzystanie lepszych praktyk organizacji pozarządowych dla rozwoju działań prowadzonych na rzecz migrantów w Polsce” Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic”, <http://ed.frog.org.pl/component/content/article/84-europejskiedoswiadczeniaportugalia.html> (dostęp: 13.05.2013) oraz M. Pawlak, M. Bieniecki, *Laboratoria integracji. Lekcje z doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*, Caritas, Polska, Warszawa 2009, s. 56–60 (do pobrania na stronie <http://www.laboratoria-integracji.pl/>, dostęp: 14.05.2013).

Długiej prowadzony jest w ramach projektu, jego działanie jest więc z założenia ograniczone czasowo. Obecnie jednak projekt prowadzony jest po raz drugi, ma on też charakter wieloletni, dzięki czemu doradcy wpisali się w krajobraz instytucjonalny WSC MUW (choć przez pierwsze cztery miesiące 2012 roku pracownicy SIP nie byli obecni w WSC MUW, wówczas oczekiwano bowiem na rozstrzygnięcie wniosku grantowego), a informacja o możliwości skorzystania z ich pomocy przekazywana jest dalej przez cudzoziemców.

3. Dostęp do informacji we własnej sprawie

W czasie badania klienci WSC MUW korzystali z trzech podstawowych źródeł informacji na temat przebiegu swoich spraw: pokoju informacyjnego, przeglądu akt oraz pism otrzymywanych z Wydziału. Na stronie internetowej Urzędu widnieją też adresy mailowe osób, z którymi można się bezpośrednio kontaktować w toczących się sprawach związanych z legalizacją pobytu. Osoby te, reprezentujące daną sekcję zadaniową, miały przypisane konkretny zakres tematyczny, np. praca, łączenie rodzin. Cudzoziemcy nie wspominali jednak w badaniach ilościowych i jakościowych mailowego pozyskiwania informacji na temat przebiegu postępowania.

W ciągu ostatnich kilku lat w obszarze uzyskiwania informacji we własnej sprawie nastąpiły istotne zmiany, m.in. w związku z wprowadzeniem Elektronicznego Obiegu Dokumentów (EOD). Szczególnie zwracali na nie uwagę urzędnicy: *Zanim był ten system, jak przyszedł klient się zapytać: „co się dzieje w mojej sprawie?”, to trzeba było pół godziny poświęcić na to, aż ktoś poleciał, poszukał tych akt [sprawy], przejrzał i zobaczył, co tam się dzieje. W tej chwili nasza informacja w pokoju 19. korzysta z systemu ZETO czy EOD, tzn. wchodzi sobie w sprawę i ma podgląd we wszystkie dokumenty* (wywiad U17). Na dostęp do informacji na temat przebiegu toczących się postępowań administracyjnych wpłynęło też odsunięcie inspektorów od bezpośredniego kontaktu z klientami, co miało zapobiec występowaniu nacisków w prowadzonych przez nich sprawach. Zadanie informowania klientów zostało przejęte przez zespół specjalizujący się w tym, co większość urzędników oceniła pozytywnie. Pracownicy Wydziału twierdzili, że podobny rozdział powinien zostać jeszcze wzmocniony: *Osoby, które prowadzą postępowania powinny być odizolowane i powinny wychodzić tylko na zapoznanie z aktami i na przesłuchania, jeżeli chodzi o kontakt z interesantem. Ewentualnie po umówieniu się telefonicznym na jakieś spotkanie* (wywiad U9).⁵³

⁵³ Więcej na temat EOD i innych zmian w organizacji pracy w WSC MUW zob. m.in. N. Kłorek, *Badanie ewaluacyjne...* w niniejszej publikacji.

Mimo postrzegania przez urzędników zmian w dostępie do informacji we własnej sprawie jako pozytywne, nieco odmienne spostrzeżenia mieli klienci Wydziału. Co 5. cudzoziemiec objęty badaniem ankietowym uznał, że uzyskanie w WSC MUW zrozumiałej informacji na temat własnego postępowania jest trudne. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim pracy pokoju informacyjnego. Niekiedy wiązały się z brakiem możliwości porozumienia się w języku innym niż polski. Zazwyczaj problem polegał jednak na uzyskaniu konkretnej odpowiedzi na pytanie dotyczące postępowania. Jak zwracali uwagę pracownicy organizacji pozarządowych, czasami cudzoziemcy nie mogą uzyskać nawet podstawowych informacji, a klienci odwiedzający pokój informacyjny są niekiedy odsyłani z niczym: *Cudzoziemcy przychodzą i mówią [im]: „miała być decyzja, ale nie ma, ze względu na konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego”. Bardzo ładne zdanie, ale nie wiadomo, o co chodzi* (wywiad NGO1). Do podobnej sytuacji doszło podczas badania ankietowego. Jedna z badaczek została poproszona przez cudzoziemca o pomoc w tłumaczeniu (na język angielski) jego rozmowy w pokoju informacyjnym. Cudzoziemiec próbował ustalić, czy dostarczony przez niego dokument został zaakceptowany przez Urząd. Nie mógł uzyskać informacji, prawdopodobnie ze względu na niezeskanowanie do czasu jego wizyty w Urzędzie tego załącznika i niewprowadzenie go do systemu.

W dużej mierze trudności z uzyskaniem informacji w poszczególnych sprawach wynikają z tego, że pracownicy sekcji informacji nie znają szczegółów postępowań, bowiem mają dostęp jedynie do zasobów EOD. Jak zauważył jeden z przedstawicieli Wydziału: *Osoba, która przekazuje tę informację, nie prowadzi tego postępowania, ona nie zna od A do Z co jest w danej sprawie, nie uczestniczyła podczas przesłuchania, nie wie, jakie są odczucia osoby, która dane przesłuchanie przeprowadzała. Informacje, która ona podaje, to mogą być krótkie i proste informacje. Typu: na ten dzień jest termin wyznaczony na przesłuchanie, w tej sprawie musi pan dostarczyć taki i taki dokument* (wywiad U19). Zdarza się też, że nie wszystkie dokumenty są skanowane na bieżąco: [...] *często jest tak, że są niedołączone pisma, no i trzeba wtedy dzwonić, pytać. A jakby był tylko system, to byśmy miały my tutaj my łatwiej i ci na zapleczu też, bo nic się nie dzwoni i się nie przeszkadza, i się nie odrywają od swojej pracy, no ale jeśli nie są powprowadzane jakieś tam rzeczy, to wiadomo, że trzeba* (wywiad U11).

Pracownicy sekcji informacji dzwonią do **inspektorów prowadzących dane postępowanie** także w innych sytuacjach, wymagających bardziej szczegółowej informacji. Nie zawsze jednak osoby prowadzący postępowania mogą wygospodarować czas, niekiedy przebywają też na zwolnieniu czy urlopie. Dla cudzoziemców brak możliwości bezpośredniego kontaktu z inspektorem był postrzegany jako poważne utrudnienie w uzyskaniu informacji na temat swojej sprawy. Klienci zwracali uwagę na to w badaniu ankietowym, postulując: *moż-*

liwość spotkania z inspektorem prowadzącym sprawę, indywidualną rozmowę (mężczyzna, Rosja) lub zwracając uwagę na brak kontaktu z inspektorem prowadzącym sprawę (mężczyzna, Indie). Na utrudniony kontakt z osobami znającymi najlepiej dane postępowanie zwracali także uwagę przedstawiciele organizacji pozarządowych: *Mi się nie podoba, że jak do tego pokoju wchodzisz, to dopiero jesteś telefonicznie łączona za pośrednictwem owej recepcjonistki w pokoju z inspektorem i inspektor nie przedstawia się, nie dochodzi bardzo często nawet, jak jest wzywany do petenta, i też nie ujawnia informacji (wywiad NGO6).*

Co więcej, często osoby chcące uzyskać informację w konkretnej sprawie muszą odczekać w kolejce razem z tymi, którzy mają ogólne, zazwyczaj mniej złożone pytania, niewymagające dostępu do systemu EOD: *Teraz jest często tak, że przychodzą ludzie z prostą sprawą, a czekają 20 minut, żeby spotkać się z urzędnikiem, który ma dostęp do systemu; czekają razem z osobami, które przyszły po odbiór decyzji, dowiedziały się od kogoś, że decyzji nie ma i nie ma tego w systemie i że muszą iść do informacji; to mogłoby być prostsze; to jest stworzenie takiego „lekarza pierwszego kontaktu” (wywiad NGO2).*

W opinii zarówno cudzoziemców, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych niezwykle trudno uzyskać informację w innych pokojach, mimo że wszyscy pracownicy mają dostęp do EOD. Jak zauważył jeden z pracowników pozarządowych, może to wynikać z wewnętrznej organizacji Wydziału: *Cudzoziemiec, który ma napisane w piśmie, że dzisiaj musi odebrać decyzję w pokoju numer ten i ten, idzie do pokoju numer ten i ten, czeka w kolejce godzinę powiedzmy, i tam się okazuje w tym pokoju: przepraszamy, nie ma wydanej decyzji dzisiaj. On mówi: dlaczego? No nie wiem, to musi pan sobie sprawdzić [...]. Musi pan sprawdzić numer swojej sprawy [...], ale to trzeba zrobić na informacji. I on wtedy czeka kolejny czas, wchodzi do informacji i czeka aż [...] sprawdzę mu numer sprawy i dlaczego tej decyzji nie ma (wywiad NGO1).*

Dyrekcja i kierownictwo dostrzegali pewne mankamenty w kwestii uzyskiwania od urzędników Wydziału informacji we własnej sprawie: *Szukamy środków, by to udoskonalić. Po pierwsze, by cudzoziemiec mógł sobie sam to sprawdzić. Odciążyłoby to informację. Informacja mogłaby działać bardziej konkretnie, bo cudzoziemiec już by się nie pytał: »a co jest w mojej sprawie?«, tylko »widzę proszę pani, że tu jest to, to i to, czy mogłaby mi pani wyjaśnić«. Inaczej by w ogóle postawił pytanie, jakby widział to, co się dzieje, jakby miał podstawowe informacje, które sam sobie pobierze. A nie osoba na informacji tłumaczy mu od początku: złożył pan wniosek, potem wpłynął taki dokument, taki dokument itd. (wywiad U17).*

Drugim istotnym źródłem wiedzy we własnej sprawie, oprócz pokoju informacyjnego, jest **przeгляд akt**, podczas którego klient może zapoznać się z do-

kumentacją gromadzoną w ramach postępowania administracyjnego. Przegląd akt umożliwia się klientowi na jego pisemny wniosek. Wyznacza się termin wizyty, w której bierze udział pracownik Urzędu (zazwyczaj jest to inspektor prowadzący daną sprawę, co ułatwia uzyskanie dalszych informacji w konkretnym postępowaniu).

O możliwości przeglądu akt cudzoziemcy są informowani w pouczeniu przekazywanym im podczas składania wniosku oraz w każdym wezwaniu. Mimo to większość cudzoziemców objętych badaniem jakościowym nie zdawała sobie sprawy z takiej możliwości, a z przeglądu akt najczęściej korzystali pełnomocnicy. Wynika to prawdopodobnie z tego, że, by był on przydatny, konieczna jest znajomość języka polskiego (ze względu na język dokumentacji), trybu postępowania administracyjnego i przepisów. Odnosząc się do przeglądu akt, pracownicy organizacji pozarządowych zwracali także uwagę na dość odległe terminy, np. w odniesieniu do daty przesłuchania, natomiast wgląd w akta sprawy powinien być umożliwiany cudzoziemcom bez zwłoki, ewentualnie po wcześniejszym telefonicznym umówieniu się. Jeśli z jakiegoś powodu wymaga się formy pisemnej, cudzoziemcy powinni mieć w opinii pracowników organizacji pozarządowych możliwość podpisania podobnego dokumentu w momencie wizyty w Urzędzie.

Źródłem informacji we własnej sprawie są także **pisma** kierowane **do klientów** Wydziału. Dzięki nim osoba, wobec której toczy się postępowanie, zostaje poinformowana o istotnych kwestiach związanych z postępowaniem, np. o konieczności uzupełnienia dokumentów, przesłuchaniu, decyzji. Kiedyś sytuacja wyglądała inaczej: [obecnie, jeśli] *z jakichś przyczyn w tym okresie nie ma decyzji, to jest pismo informujące dla strony, dlaczego nie ma tej decyzji. [...] był [jednak] taki okres, że nawet pisma nie było, no i strona też nie wiedziała, co z tą sprawą* (wywiad U7). Mimo pozytywnych zmian dostrzeganych przez urzędników, pracownicy organizacji pozarządowych zgłaszali zastrzeżenia co do sposobu formułowania pism oraz zakresu informacji, które, wbrew założeniom, niewiele wyjaśniają klientowi: *Cudzoziemiec dostaje na piśmie nicniewyjaśniającą informację, że „ze względu na konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego”, decyzji nie ma jeszcze. Potrzebne jest, by ktoś wytłumaczył [mu], dlaczego coś przebiega tak a nie inaczej* (wywiad NGO5).

Przedstawiciele trzeciego sektora zwracali też uwagę na **skomplikowany język**, w jakim tworzone są pisma. Powoduje to, że cudzoziemcy nieposługujący się językiem polskim muszą zazwyczaj zwrócić się po pomoc poza Urzędem: *Jak ja widzę te wezwania, to sama mam czasem problem, żeby to przetrwać [...]. Te wezwania [...] nie są wystosowywane z myślą taką, że cudzoziemiec sam i samodzielnie ma to zrozumieć, bo raz, że to jest po polsku, dwa, że to jest właśnie takim językiem, że jakby oczywiste jest, że cudzoziemiec musi mieć*

jakiegoś pomocnika (wywiad NGO4). Pisma formułowane są w języku polskim zgodnie z obowiązkiem narzuconym przepisami dotyczącymi języka urzędowego. Nie uniemożliwia to jednak zawarcia w pismach fragmentów w innych językach, które wyjaśniałyby cudzoziemcom najważniejsze kwestie.

Zdarza się też, że ważne informacje zawarte w piśmie gubią się w natłoku innych informacji i łatwo je przeoczyć, nawet jeśli są wyróżnione, np. w sprawie daty przesłuchania. Co więcej, niekiedy pisma nie są dokładnie przygotowywane, co powoduje dezinformację, np. wezwanie lub decyzja jest przygotowywana na zasadzie „kopiuj – wklej” i zawiera dane osobowe innego cudzoziemca.

Inną kwestią, na którą zwracały uwagę osoby objęte badaniem w kontekście dostępu do informacji we własnej sprawie, był **sposób kontaktowania się Wydziału z klientami**. W czasie badania odbywał się on przede wszystkim drogą pocztową. Podobna forma kontaktu powoduje, że ważne informacje zawarte w pismach docierają do cudzoziemców niekiedy z opóźnieniem, częściowo ze względu na niedopełnienie przez klientów obowiązku informowania o każdorazowej zmianie adresu zamieszkania (co z kolei często wynika z trudności ze znalezieniem mieszkania czy pokoju do wynajęcia). Jak zauważył jeden z pracowników pozarządowych: *Zdarzały się bardzo nefajne historie, kiedy ktoś musiał opuścić Polskę, bo pismo do niego nie dotarło, a gdyby dostał maila z informacją, to mogłoby się inaczej potoczyć* (wywiad NGO5).

Przedstawiciele trzeciego sektora powoływali się też na przypadki, o których słyszeli od cudzoziemców, kiedy to klient, wobec którego toczyło się postępowanie, nie otrzymał **kopii** wszystkich **dokumentów** podpisywanych przez niego w Urzędzie. Przykładem podobnej sytuacji jest nieprzekazywanie klientom kopii protokołu przesłuchania, która jest sporządzana w języku polskim, a której treść cudzoziemiec poświadcza podpisem. Jak zauważył jeden z cudzoziemców, niekiedy wydanie dokumentów we własnej sprawie spotyka się wręcz ze zdecydowaną odmową. Opowiedział on o sytuacji, gdy poprosił w Urzędzie o kopię decyzji negatywnej, której nie odebrał osobiście w wyznaczonym dniu, by zobaczyć uzasadnienie i ewentualnie napisać odwołanie: *Urzędniczka sprawdziła w komputerze i powiedziała, że nie wyda mi decyzji, bo nie odebrałem jej w wyznaczonym terminie [...] zaczęła na mnie krzyczeć, że to mój problem, że nie przyszedłem na czas [...], że decyzja jest negatywna i nie mogę zrobić nic, by ją zmienić. I że powinienem wrócić do swojego kraju, postarać się o wizę i wrócić. [Jest takie nastawienie, że] [...] zrobisz coś źle i nie pomogą ci, a nawet ci utrudnią* (mężczyzna, Izrael).

Zarówno cudzoziemcy, jak i pracownicy pozarządowi zwrócili ponadto uwagę na kwestie związane z **koniecznością** nieustannego **donoszenia** przez klientów Wydziału **dokumentów** w trakcie postępowania. Brak informacji na ten

temat na wcześniejszych etapach (np. przed złożeniem wniosku) sprawia, że procedura nie jest zrozumiała ani przejrzysta dla klientów. Powoduje także konieczność częstego stawiennictwa w Urzędzie i zaangażowania czasowego. Jak zauważyła jedna z uczestniczek badania: *I to ciągłe donoszenie tych papierów, cały czas się coś zmienia... ciągle czegoś potrzebują od ciebie. Tam na Długiej to cały czas są kolejki, oni nie mogą od razu powiedzieć wszystkiego tylko cały czas czegoś potrzebują i naprawdę marnujesz bardzo dużo dni, siedząc tam (kobieta, Ukraina). Co więcej: Osoby przyjmujące wnioski wymagają niekiedy dokumentów innych niż te, które przewiduje ustawa (kobieta, Wietnam). Niektóre z nich są dość zaskakujące w opinii klientów – jeden z nich został poproszony o załączenie biletu lotniczego z kraju pochodzenia, na co nie mógł być w żaden sposób przygotowany. Ponadto zdarza się, że klienci są proszeni o dostarczenie tych samych dokumentów: Dla mnie najgorszym problemem jest to, że oni po prostu bardzo często gubią nasze dokumenty, musimy potem iść do Urzędu i donosić dokładnie to samo. To się zdarza naprawdę często, i mi i moim znajomym. To jest marnowanie naszego czasu (mężczyzna, Turcja)⁵⁴.*

Inną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę w kontekście toczących się postępowań, pośrednio związaną z dostępem do informacji, jest fakt upublicznienia w siedzibie Urzędu danych osobowych osób, wobec których toczą się postępowania. W czasie badania harmonogramy przesłuchań umieszczone na drzwiach pomieszczeń zawierały wiele danych naruszających prywatność klientów, m.in. imiona i nazwiska, daty urodzenia i obywatelstwo.

Na podstawie badania ewaluacyjnego WSC MUW można przedstawić rekomendacje mające na celu zwiększenie możliwości uzyskania informacji we własnej sprawie. Należy poprawić **dostęp klientów do informacji w językach innych niż polski**. Dotyczy to zarówno komunikacji ustnej w Urzędzie, jak i pism kierowanych do osób, wobec których toczą się postępowania. Ponadto należy wprowadzić **zmiany w języku stosowanym w pismach**, tak by pomóc klientom zrozumieć przekazywane informacje (np. zawarcie wskazówek w odniesieniu do dokumentów koniecznych do doniesienia, czym jest dany dokument, gdzie i jak go uzyskać). Dzięki temu cudzoziemcy będą mieli większe szanse na dopełnienie wymogów stawianych przez Wydział. Konieczne jest także nieodpłatne przekazywanie klientom Wydziału kopii każdego dokumentu, który podpisują, w tym kopii protokołu przesłuchania.

Ponadto rekomenduje się **zwiększenie dostępu do uzyskiwanych od pracowników rzetelnych i kompletnych informacji na temat toczących się postępowań w siedzibie Urzędu**. Kluczowe jest ograniczenie sytuacji, gdy klient

⁵⁴ Więcej na temat postępowań administracyjnych pod kątem wymaganych dokumentów zob. N. Klorek, *Funkcjonowanie...* w niniejszej publikacji.

nie otrzymuje wyczerpującej odpowiedzi w swojej sprawie. Należy rozważyć zwiększenie możliwości wykorzystania systemu EOD, by umożliwiał on podgląd bardziej złożonych kwestii niż dotychczas (np. przez umieszczanie w nim notatek inspektorów prowadzących postępowania), bądź zwiększyć możliwości kontaktowania się z inspektorami przez pracowników udzielających informacji. Ponadto pracownicy pozarządowi postulowali dalszą specjalizację w sekcji informacji przez **rozdzielenie stanowisk** dla klientów, którzy chcą uzyskać informację ogólną oraz dla tych, którzy mają pytanie w konkretnej sprawie prowadzonej w WSC MUW.

Należy **nagłośnić** także **możliwość korzystania z zapytania mailowego** (w języku polskim, angielskim i rosyjskim) **oraz przeglądu akt** (m.in. przez umieszczenie przejrzystej informacji na ten temat na stronie internetowej Wydziału). Wskazane jest ponadto uproszczenie procedury przeglądu akt (np. mailowe lub telefoniczne zgłoszenie potrzeby skorzystania z niego wraz z ewentualnym uzupełnieniem dokumentacji papierowej podczas przeglądu) oraz umożliwienie skrócenia terminów oczekiwania na niego.

Ponadto rekomenduje się **wprowadzenie innych form kontaktu z klientami**, towarzyszących korespondencji prowadzonej drogą pocztową. Zwiększenie liczby kontaktów telefonicznych oraz prowadzenie części kontaktów drogą mailową pozwoli na szybsze dotarcie z informacją do klientów. Korespondencja mailowa jest najszybszą drogą przekazywania cudzoziemcowi informacji o koniecznych uzupełnieniach dokumentów czy innych istotnych aspektach związanych z postępowaniem, pozwalającą także zweryfikować szybko, czy informacja dotarła do adresata. Z perspektywy Urzędu komunikacja mailowa podniosłaby efektywność pracy. Choć pozornie dokłada ona pracy urzędnikowi, zmniejszy prawdopodobnie konieczność wysyłania kolejnych pism do klientów. Ponadto sporządzanie wiadomości mailowej mogłyby opierać się na wykorzystaniu szablonu (podobnie jak jest w przypadku pism z wezwaniem do uzupełnienia dokumentów, stawiennictwa w Urzędzie czy z decyzją). Sam klient mógłby wyrażać zgodę na komunikację mailową w momencie składania wniosku.

Rekomenduje się ponadto umożliwienie osobom, wobec których toczą się postępowania w WSC MUW, **samodzielnego wglądu w przebieg sprawy w trybie on-line**. Wskazane jest, by cudzoziemcy mieli dostęp do wszystkich dokumentów związanych z ich postępowaniami (które i tak są skanowane na potrzeby EOD) oraz do protokołów z przesłuchań.

4. Podsumowanie

Większość grup objętych badaniem ewaluacyjnym (cudzoziemcy, urzędnicy i pracownicy organizacji pozarządowych) dostrzegała pozytywne zmiany w do-

stępie do informacji ogólnej w WSC MUW, m.in. dzięki utworzeniu sekcji specjalizującej się w udzielaniu informacji na temat procedur i licznym źródłom informacji udostępnianym przez Urząd. Jednocześnie zwracano uwagę na wiele obszarów wymagających dopracowania. Na podstawie badania można wysnuć wnioski, że możliwość samodzielnego załatwienia sprawy w WSC MUW ma osoba dobrze znająca język polski, zaradna i zdeterminowana, by dotrzeć do informacji, zarówno w kwestiach ogólnych, jak i we własnej sprawie. Wynika to m.in. z ograniczonych możliwości uzyskania od pracowników informacji w języku innym niż polski, niekompetencji urzędników i braku standaryzacji informacji, skomplikowanego języka, w jakim tworzone są materiały informacyjne, nieprzejrzystej strony internetowej, trudności w dodzwonieniu się na infolinię czy niezrozumiałych dla przeciętnego odbiorcy pism kierowanych do klientów Wydziału. W związku z opisanymi trudnościami należy podjąć działania zmierzające do tego, by zapewnić klientom WSC MUW dostęp do informacji niezależnie od znajomości języka polskiego oraz wiedzy dotyczącej postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wydział, tak by zmniejszyć konieczność poszukiwania przez cudzoziemców pomocy na zewnątrz.

ZAŁĄCZNIK NR 1 – Lista zakodowanych wywiadów

Typ wywiadu	Kod wywiadu
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu I	Wywiad U1
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu I	Wywiad U2
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu I	Wywiad U3
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu I	Wywiad U4
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U5
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U6
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U7
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U8
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U9
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U10
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U11
WSC MUW – Oddział Legalizacji Pobytu II	Wywiad U12
WSC MUW – Oddział Realizacji Decyzji	Wywiad U13
WSC MUW – Oddział Realizacji Decyzji	Wywiad U14
WSC MUW – Oddział Realizacji Decyzji	Wywiad U15
WSC MUW – Oddział Realizacji Decyzji	Wywiad U16
WSC MUW – Dyrekcja i kierownictwo	Wywiad U17
WSC MUW – Dyrekcja i kierownictwo	Wywiad U18`
WSC MUW – Dyrekcja i kierownictwo	Wywiad U19
WSC MUW – Dyrekcja i kierownictwo	Wywiad U20
Pracownik organizacji pozarządowej	Wywiad NGO1
Pracownik organizacji pozarządowej	Wywiad NGO2
Pracownik organizacji pozarządowej	Wywiad NGO3
Pracownik organizacji pozarządowej	Wywiad NGO4
Pracownik organizacji pozarządowej	Wywiad NGO5
Pracownik organizacji pozarządowej	Wywiad NGO6

ZAŁĄCZNIK NR 2 – Standardy obsługi klienta w Wydziale Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

ZASADY OGÓLNE

- Standardy obsługi Klienta obejmujące prawa i obowiązki pracowników i Klientów Wydziału Spraw Cudzoziemców w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim są jawne i ogólnie dostępne.
- Odpowiedzialność za monitoring przestrzegania Standardów Obsługi Klienta w Wydziale Spraw Cudzoziemców w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim spoczywa na nas samych, współpracownikach oraz przełożonym.
- Obsługa Klientów jest bezpłatna. Próba wręczenia lub wręczenie korzyści majątkowej jest przestępstwem regulowanym przez Kodeks Karny. Opłaty za usługi realizowane przez Wydział Spraw Cudzoziemców regulowane są przez odrębne ustawy.
- Pochwały i skargi dotyczące pracowników Wydziału Spraw Cudzoziemców w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim przyjmowane są w formie pisemnej.
- Wszelkie dane osobowe oraz informacje dotyczące Klientów i prowadzonych postępowań są chronione i podlegają Ustawie o Ochronie Danych Osobowych. Informacje dotyczące danej sprawy przekazywane są wyłącznie stronie lub ustanowionemu przez stronę pełnomocnikowi.

PRAWA I OBOWIĄZKI PRACOWNIKA WYDZIAŁU SPRAW CUDZOZIEMCÓW MAZOWIECKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO

- **ZASADA PIERWSZEŃSTWA OBSŁUGI KLIENTA**
Obowiązkiem pracownika jest w pierwszej kolejności obsługa Klienta a w dalszej kolejności wykonywanie innej pracy biurowej.
- **ZASADA RZETELNEJ INFORMACJI**
Każdy pracownik ma obowiązek udzielenia Klientowi rzetelnej i wyczerpującej informacji zgodnej ze stanem faktycznym i prawnym.
- **ZASADA INDYWIDUALNEGO PODEJŚCIA DO KAŻDEGO KLIENTA**
Każdy pracownik dokłada wszelkich starań aby obsługa ukierunkowana była na indywidualne potrzeby każdego Klienta i aby prowadzone postępowanie, w tym zebranie całości materiału dowodowego, zakończyło się w najkrótszym możliwym terminie, zgodnym z Kodeksem Postępowania Administracyjnego.
- **ZASADA SZACUNKU**
Każdy pracownik zobowiązany jest odnosić się z szacunkiem, bez uprzedzeń, z poszanowaniem odmienności kulturowej i godności osobistej do Klientów Urzędu, a także do innych pracowników Urzędu.
- **ZASADA SUMIENNOŚCI I RZETELNOŚCI**

Obowiązkiem każdego pracownika jest sumienne i rzetelne wykonywanie swoich obowiązków. Pracownik ponosi pełną odpowiedzialność za jakość wykonywanej przez siebie pracy, zgodnie z Kodeksem Etyki Służby Cywilnej.

- **ZASADA PODNOSZENIA KOMPETENCJI**
Obowiązkiem każdego pracownika jest pogłębianie wiedzy i podnoszenie swoich kwalifikacji w zakresie pracy zawodowej.
- **ZASADA POSZANOWANIA PRYWATNOŚCI**
Pracownik prowadzi postępowanie w sposób zapewniający Klientowi poszanowanie jego prywatności przy uwzględnieniu dostępnych warunków lokalowych.
- **ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI**
Każdy pracownik wykonuje swoje obowiązki na podstawie i w ramach obowiązującego prawa. Prowadzenie czynności, w tym wywiadów środowiskowych i przesłuchań, odbywa się w granicach uzasadnionych podstawą prawną prowadzonego postępowania.

PRAWA I OBOWIĄZKI KLIENTA KORZYSTAJĄCEGO Z USŁUG WYDZIAŁU SPRAW CUDZOZIEMCÓW MAZOWIECKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO

- **ZASADA PRAWDZIWOŚCI INFORMACJI**
Klient ma prawo do uzyskania z odpowiedniej komórki Wydziału Spraw Cudzoziemców w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim rzetelnej i wyczerpującej informacji zgodnej ze stanem faktycznym i prawnym.
- **ZASADA SZACUNKU**
Każdy Klient zobowiązany jest odnosić się z szacunkiem, bez uprzedzeń, z poszanowaniem odmienności kulturowej i godności osobistej do pracowników Urzędu oraz wykonywanej przez nich pracy, a także do innych Klientów Urzędu.
- **ZASADA POPRAWNOŚCI DOKUMENTÓW**
Każdy Klient zobowiązany jest do składania poprawnie i czytelnie wypełnionego wniosku wraz z kompletem wymaganych dokumentów.
- **ZASADA TERMINOWOŚCI**
Każdy Klient w celu sprawnego prowadzenia postępowania zobowiązany jest do przestrzegania terminów wyznaczanych przez Urząd.
- **ZASADA PRAWDZIWOŚCI INFORMACJI**
Każdy Klient zobowiązany jest do podawania informacji zgodnych ze stanem faktycznym. Składanie fałszywych zeznań jest przestępstwem regulowanym przez Kodeks Karny.
- **ZASADA KOMUNIKACJI W JĘZYKU POLSKIM**
Postępowania administracyjne w Wydziale Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego prowadzone są w języku polskim. Możliwe jest również pozyskanie informacji w języku angielskim lub rosyjskim.



Informacja o autorach:

JUSTYNA SEGEŠ FRELAK – absolwentka stosunków międzynarodowych w Szkole Głównej Handlowej oraz Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2004 roku pracuje w Instytucie Spraw Publicznych, obecnie jako kierownik Programu Polityki Migracyjnej i starszy analityk. Zajmuje się problematyką polityki migracyjnej, emigracji Polaków do Unii Europejskiej oraz integracji imigrantów. Stypendystka International Visegrad Scholarship Programme oraz Open Society Institute. Od stycznia do marca 2012 roku przebywała jako visiting researcher w Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) w Oksfordzie. Jest autorką licznych publikacji i raportów publikowanych w Polsce i za granicą.

WITOLD KLAUS – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Podyplomowych Studiów Ewaluacji Programów Społecznych w Instytucie Socjologii UW. Zdobywca Społecznego Nobla 2008 dla innowatora społecznego, nagrody przyznawanej przez Fundację Ahoka – Innovators for the Public. Autor wielu publikacji z zakresu praw człowieka, praw cudzoziemców, kryminologii i sprawiedliwości naprawczej.

NATALIA KLOREK – socjolog, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów podyplomowych w Instytucie Studiów Regionalnych i Globalnych WGiSR UW. Ma ponad 10-letnie doświadczenie w pracy w sektorze pozarządowym z migrantami i uchodźcami i na ich rzecz. Jako badaczka i koordynatorka zajmuje się projektami badawczymi dotyczącymi zagadnień migracji. Koordynowała badanie ewaluacyjne funkcjonowania WSC MUW w 2012 roku. Autorka raportów z badań o tematyce społecznej. Od 2009 roku współpracuje z Fundacją na rzecz Różnorodności Społecznej, gdzie zajmuje się Serią filmową „Narracje Migrantów” oraz działalnością wydawniczą.

GRAŻYNA SZYMAŃSKA-MATUSIEWICZ – doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i ekspert Centrum Studiów Polska-Azja ds. Wietnamu. W latach 2007/2008 przebywała na stypendium rządowym w Wietnamie, gdzie prowadziła badania do rozprawy doktorskiej. Autorka licznych publikacji naukowych i analiz poświęconych społeczności wietnamskiej w Polsce i kulturze Wietnamu. W 2013 roku ukaże się jej książka *Co się dzieje z tradycyjną rodziną wietnamską? Antropologiczne studium Wietnamczyków z Hanoi i Warszawy*.