



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 11 października 2019 r.

NK-KE.431.29.2019.WK

Pan
Michał Piszko
Burmistrz Miasta Kłodzka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 23 do 25 lipca 2019 r., na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 lipca 2019 r. nr: NK-KE.0030.45.2019.WK oraz NK-KE.0030.46.2019.WK, zespół kontrolny, w skład którego wchodzi n.w. pracownicy Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Weronika Kornacka – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Danuta Frydlewicz-Pierucka – inspektor wojewódzki,

przeprowadził w Urzędzie Miasta w Kłodzku (pl. Bolesława Chrobrego 1, 57-300 Kłodzko), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, tj.:

- ewidencji ludności, na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2019 r. poz. 1397) – zwanej dalej u.e.l.,
- rejestracji stanu cywilnego, na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1397) – zwanej dalej p.a.s.c.,
- zmiany imion i nazwisk, na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 10 ze zm.) – zwanej dalej z.i.i.n.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 12 czerwca 2019 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2019 r. nr NK-KE.430.4.2019.DD.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:

- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,

¹ Dz.U. Nr 185 poz. 1092 ze zm.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

- terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,

2. Ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, tj.:

- wydawanie odpisów zupełnych i odpisów skróconych aktów stanu cywilnego,
- terminowość wydawania odpisów zupełnych i odpisów skróconych aktów stanu cywilnego,

3. Ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, tj.:

- prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska oraz informowanie o zaistniałych zmianach.

Okres objęty kontrolą: od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu Miasta sprawował Pan Michał Piszko – Burmistrz Miasta Kłodzka. Funkcję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku spełniał Pan Andrzej Pokojewski. Na stanowisku Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku zatrudniona była Angelika Leszczak.

Realizację zadań z zakresu administracji rządowej oceniono:

- ***negatywnie w zakresie ewidencji ludności,***
- ***negatywnie w zakresie rejestracji stanu cywilnego,***
- ***pozytywnie z nieprawidłowościami w zakresie zmiany imion i nazwisk.***

USTALENIA KONTROLI

EWIDENCJA LUDNOŚCI

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych

Kontroli poddano 15 postępowań meldunkowych w sprawach: USC.V.5343.3.2018, USC.V.5343.10.2018, USC.V.5343.16.2018, USC.V.5343.23.2018, USC.V.5343.29.2018, USC.V.5343.36.2018, USC.V.5343.43.2018, USC.V.5343.50.2018, USC.V.5343.56.2018, USC.V.5343.62.KMS.2018, USC.V.5343.1.2019, USC.V.5343.3.2019, USC.I.5343.5.2019, USC.I.5343.7.2019, USC.I.5343.8.2018.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że złożone wnioski o wszczęcie postępowania co do zasady były kompletne. Natomiast wnioski złożone w sprawach nr USC.V.5343.23.2018 i USC.I.5343.5.2019 były obarczone brakami fiskalnymi, bowiem wnioskodawcy nie przedłożyli dowodów dokonania opłaty skarbowej. W przypadku braku uiszczenia należnej opłaty skarbowej, organ zobowiązany jest wezwać wnoszącego podanie na podstawie art. 261 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej „k.p.a.”³ z pouczeniem, że jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone,

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana (art. 261 § 2 k.p.a.). Z akt sprawy wynika, iż organ kontrolowany wezwał do uiszczenia opłaty na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. oraz nieprawidłowo pouczył stronę, iż w przypadku nieuzupełnienia braków organ odmówi wszczęcia postępowania. Ponadto w ww. sprawach oraz w sprawie nr USC.V.5343.36.2018 organ gminy wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych podania poprzez przedłożenie tytułu prawnego do lokalu. Wobec powyższego wyjaśnić należy, że tytuł prawny do lokalu nie stanowi braku formalnego podania (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2017 r. sygn. IV SAB/Wa 93/17, powiązane z II OSK 2625/17 z dnia 3 lipca 2018 r.). Podstawę prawną przedmiotowych wezwań stanowił art. 64 § 2 k.p.a. zgodnie z którym nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, a nie jak pouczył organ – „*odmówi się wszczęcia postępowania*”⁴. Powyższe postępowanie świadczy o nieznajomości przepisów prawa przez pracownika realizującego omawiane zagadnienie, braku odpowiedniego nadzoru ze strony przełożonego oraz stanowi naruszenie art. 64 § 2 i art. 261 k.p.a.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ realizował obowiązek wynikający z art. 61 § 4 k.p.a., czyli zawiadamiał wszystkie strony o wszczęciu postępowania, jednak w ośmiu ze skontrolowanych spraw postępowanie wszczęto z nieprawidłową datą, co stanowi naruszenie art. 61 § 3 k.p.a.⁵ We wszystkich skontrolowanych zawiadomieniach brak było pouczenia stron o możliwości czynnego udziału na każdym etapie postępowania, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. Brak powyższego pouczenia ogranicza prawa strony w toku postępowania administracyjnego, bowiem strona zgodnie z zasadą czynnego udziału w postępowaniu może podejmować inicjatywę na każdym jego etapie, w tym proponować przeprowadzenie dowodów czy składać wyjaśnienia. Powyższe niepełne pouczenie wprowadza stronę w błąd co do istnienia jej praw, co należy ocenić negatywnie. Natomiast w każdej ze skontrolowanych spraw organ wypełniał częściowo obowiązek wynikający z art. 10 k.p.a., tj. zawiadamiał strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji administracyjnej. Jednak w wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż w aktach niektórych spraw⁶ brak jest potwierdzenia odbioru przedmiotowego zawiadomienia, co stanowi naruszenie art. 39 k.p.a.

W sprawach nr USC.V.5343.3.2018 oraz USC.V.5343.50.2018 nieprawidłowo wszczęto postępowanie, tj. na wniosek stron a nie z urzędu i niewłaściwie ustalono strony postępowania⁷.

W toku kontroli stwierdzono, że w wezwaniach skierowanych do świadków wskazywano jedynie przepis art. 50 § 1 k.p.a. i wskazywano możliwość złożenia wyjaśnień osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego. Z akt sprawy wynika, że do wiadomości stron wysyłano egzemplarze wezwań o identycznej treści. Wyjaśnić zatem należy, że taka praktyka jest nieprawidłowa i narusza uprawnienia strony, bowiem ww. wezwania nie zawierają pouczenia o prawie strony do udziału w przeprowadzaniu dowodu, zadawania pytań świadkom oraz składania wyjaśnień, zgodnie z art. 79 § 2 k.p.a. Ponadto świadkami w

⁴ Art. 61a k.p.a.

⁵ Art. 61 § 3 k.p.a. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

⁶ Sprawy nr USC.V.5343.3.2018, USC.V.5343.29.2018, USC.V.5343.50.2018.

⁷ W przedmiotowych sprawach zawiadomienie do organu o konieczności wymeldowania osób złożył Zakład Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Sp. z o.o. Lokale mieszkalne stanowiły zasób gminny.

postępowaniu o wymeldowanie są, co do zasady, osoby zamieszkujące lub przebywające na terenie organu gminy, który prowadzi postępowanie administracyjne dlatego zasadnym jest aby wzywać świadków do osobistego stawiennictwa na podstawie art. 51 § 1 k.p.a.

W sprawach nr USC.V.5343.3.2018, USC.V.5343.10.2018, USC.V.5343.16.2018 oraz USC.V.5343.29.2018 do stron postępowania wysłano zawiadomienie⁸ o przesłuchaniu świadka, ale z treści zawiadomienia nie wynika kiedy i gdzie będzie przeprowadzony dowód. Zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem, bowiem ma ona prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania oraz składać wyjaśnienia (§ 2). Opisane wyżej postępowanie stanowi naruszenie wskazanego przepisu prawa.

Naruszenie przepisu art. 79 § 1 k.p.a miało również miejsce w sprawach nr USC.V.5343.36.2018, USC.V.5343.43.2018, USC.V.5343.50.2018, USC.V.5343.56.2018, USC.V.5343.62.KMS.2018, USC.V.5343.1.2019, bowiem organ gminy przesłał zawiadomienia do stron postępowania, jednak z naruszeniem siedmiodniowego terminu.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w postępowaniach nr USC.V.5343.10.2018 oraz USC.V.5343.36.2018 instytucja zeznań strony była stosowana nieprawidłowo. Zgodnie z art. 86 k.p.a. jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. Do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu. Z charakteru tej instytucji wynika, że jest to posiłkowy środek dowodowy, dopuszczalny w postępowaniu administracyjnym w ostateczności, z uwagi na jego subiektywność. W aktach spraw znajdują się wezwania, zawierające pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Z ustaleń kontroli wynika, że instytucja ta była stosowana jako podstawowy środek dowodowy, co prowadzi do wniosku, że pracownik prowadzący postępowania myli instytucję zeznań strony z możliwością jej wezwania do złożenia wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia strony nie są środkiem dowodowym, a dotyczą przedstawienia stanu faktycznego wymagającego udowodnienia⁹. Nie są również odbierane pod odpowiedzialnością karną, ponieważ mieszczą się w sferze prawa do obrony interesu strony.

Ustalono, że protokoły przesłuchań świadków lub stron postępowania oraz protokoły z przeprowadzenia oględzin są sporządzane i podpisywane przez pracownika, który nie posiada stosownego upoważnienia lub nie zostały podpisane wcale, czym naruszono art. 67 § 1 k.p.a., zgodnie z którym to organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (...).

W toku kontroli stwierdzono praktykę sporządzania i dołączania do akt spraw wydruków z rejestru mieszkańców (karta osobowa mieszkańca) oraz wydruków z rejestru PESEL (podgląd pełnych danych) dotyczących danych zarówno stron postępowania jak i osób będących świadkami w sprawach. Powyższe wydruki zawierają oprócz danych potrzebnych do przeprowadzenia postępowania (adres i data zameldowania) również dane dodatkowe, których organ nie powinien utrzymywać w aktach przy prowadzeniu przedmiotowego postępowania, m. in.

⁸ Jak wynika z akt sprawy w postępowaniu nr USC.V.5343.29.2018 nie zawiadomiono wnioskodawczyni.

⁹ *Vide* wyrok NSA z 13 grudnia 2013 r., sygn. akt II GSK 1459/12.

miejsce urodzenia, stan cywilny, imię i nazwisko małżonka, dane dokumentu tożsamości czy rysopis. Wydruki z systemu nie zostały opatrzone podpisem oraz pieczęciami. Powyższa praktyka jest nieprawidłowa, bowiem zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Jeżeli natomiast przedmiotowe wydruki należy traktować jako notatki służbowe potwierdzające adres zameldowania osoby, której obowiązku meldunkowego dotyczyło postępowanie, to powinny one zawierać jedynie niezbędne dane strony wymeldowywanej i winny być sporządzone zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a., który stanowi, że czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

W siedmiu sprawach¹⁰ poddanych kontroli zaszła konieczność zapewnienia nieobecnym stronom udziału w prowadzonych postępowaniach. W sprawie nr USC.5343.16.2018 pomimo, iż jedna ze stron postępowania nie odebrała ani jednego pisma procesowego, organ nie podjął czynności dla wyznaczenia przedstawiciela dla osoby nieobecnej czym naruszył art. 34 § 1 k.p.a. W pozostałych sprawach organ zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a., wystąpił do sądu o wyznaczenie przedstawiciela, ale właściwe czynności zostały podjęte dopiero przed wydaniem decyzji administracyjnej, tj. na końcowym etapie postępowania. Ponadto w przedmiotowych sprawach organ podejmował kolejne czynności procesowe, pomimo że, jak wynika z przedłożonych do kontroli dokumentów, postanowienia Sądu były nieprawomocne. Zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi. Wyjaśnić należy, że ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej¹¹ dokonuje sąd na wniosek¹² w postępowaniu nieprocesowym, wydając postanowienie¹³. Na postanowienie w przedmiocie ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej służy apelacja. Nieprawidłowym zatem było kierowanie pism procesowych do osób wskazanych w postanowieniach, które nie miały przymiotu prawomocności.

W toku czynności kontrolnych w sprawie nr USC.V.5343.29.2018 stwierdzono nieprawidłowość w zakresie oznaczenia stron decyzji administracyjnej, bowiem przedstawiciela dla osoby nieobecnej nazwano pełnomocnikiem strony.

Wszczęte postępowania administracyjne zakończone zostały wydaniem decyzji, które zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych oraz prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Decyzje zostały prawidłowo podpisane przez Burmistrza Kłodzka.

W sprawach, w których zaistniały przesłanki do umorzenia postępowania organ gminy prawidłowo wydał decyzję na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., przy czym w podstawie prawnej pominięto przepis art. 35 u.e.l. W konsekwencji podstawa prawna rozstrzygnięcia jest niepełna. Powyższe stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

¹⁰ Sprawy nr USC.V.5343.3.2018, USC.V.5343.29.2018, USC.V.5343.43.2018, USC.V.5343.50.2018, USC.V.5343.50.2018, USC.V.5343.56.2018, USC.V.5343.62.KMS.2018 oraz USC.5343.16.2018.

¹¹ Art. 184 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.).

¹² Art. 601 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.), zwany dalej k.p.c.

¹³ Art. 516 k.p.c.

W sprawie nr USC.V.5343.3.2019 pomimo, iż już w chwili złożenia wniosku nie było przedmiotu postępowania (osoba, która miała zostać wymeldowana na wniosek z dnia 12 lutego 2019 r. dokonała wymeldowania w dniu 22 maja 2017 r.) organ zamiast odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. wydał decyzję o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. czym naruszył ww. przepisy.

We wszystkich sprawach, w których było wymagane uiszczenie opłaty skarbowej, do akt załączony został dokument potwierdzający jej wpłatę w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej¹⁴ oraz zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹⁵. Na decyzjach rozstrzygających sprawy brak jest adnotacji, o której mowa w art. 8 ust. 3 ww. ustawy i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, co stanowi naruszenie ww. przepisu.

W aktach analizowanych spraw znajdują się metryki spraw, co jest zgodne z art. 66a k.p.a. jednak w większości spraw nie są one na bieżąco aktualizowane przez pracowników prowadzących postępowania. W sprawie nr USC.I.5343.5.2019 stwierdzono brak metryki, czym naruszono ww. przepis.

Ponadto w trakcie kontroli ustalono, iż niektóre z pism procesowych m.in. zawiadomienia czy wezwania podpisywane są przez zastępcę Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, który nie posiada stosownego upoważnienia do występowania w powyższym zakresie w imieniu organu tj. Burmistrza Miasta Kłodzko. Powyższe stanowi naruszenie art. 10 i art. 50 k.p.a. w związku z art. 268a k.p.a.

Przyczyną ww. nieprawidłowości były odpowiednio nieprzestrzeganie i niezajomość procedur postępowania przez pracownika wykonującego zadanie oraz nienależyty nadzór nad realizacją zadań.

[dowód: akta kontroli str.:53-360]

Mając na uwadze przyjęte w programie kontroli zasady oceniania oraz przedstawione powyżej ustalenia, zagadnienie dotyczące wydawania przez Burmistrza Kłodzka decyzji administracyjnych na podstawie art. 35 u.e.l. oceniono **negatywnie**.

Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych

Odnosząc się do terminowości załatwiania spraw ustalono, że 6¹⁶ postępowań nie zostało zakończonych w terminie. Wprawdzie organ gminy kierował do stron zawiadomienie na podstawie art. 36 k.p.a., wskazując przy tym nowy termin załatwienia sprawy oraz podając przyczyny zwłoki, jednak termin ten nie został dotrzymany. W ww. postępowaniach organ co prawda realizował obowiązek wynikający z art. 36 § k.p.a.¹⁷, jednak zawiadomienie było

¹⁴ Wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, stanowiący załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1827 ze zm.).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330).

¹⁶ Sprawy nr: USC.V.5343.3.2018, USC.V.5343.10.2018, USC.V.5343.29.2018, USC.V.5343.43.2018, USC.V.5343.50.2018, USC.V.5343.56.2018.

¹⁷ Zgodnie z art. 36 § 1 „O każdym przypadku niezakończona w terminie sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.”

kierowane do stron po upływie terminów o których mowa w art. 35 k.p.a. Na marginesie należy wskazać, że pracownik prowadząc postępowania w sposób przewlekły i nie realizując obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a. naraża się na ryzyko poniesienia odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub majątkowej¹⁸.

Przyczyną ww. nieprawidłowości były odpowiednio nieprzestrzeżenie i nieznajomość procedur postępowania oraz nienależyty nadzór nad pracownikiem realizującym przedmiotowe zadanie.

[dowód: akta kontroli str.: 53-360]

Mając na uwadze przyjęte w programie kontroli zasady oceniania oraz przedstawione powyżej ustalenia, zagadnienie dotyczące terminowości prowadzonych postępowań administracyjnych oceniono **negatywnie**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oceniono negatywnie.

REJESTRACJA STANU CYWILNEGO

Wydawanie odpisów zupełnych i odpisów skróconych aktów stanu cywilnego

Kontroli poddano 40¹⁹ losowo wybranych spraw prowadzonych w kontrolowanym okresie, dotyczących wydawania odpisów aktów stanu cywilnego. Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że organ co do zasady sprawdza obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej. W przypadku obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej w aktach spraw przechowywane są potwierdzenia dokonania tej czynności. W przypadku zwolnienia od opłaty skarbowej lub wyłączenia obowiązku jej zapłaty na odpisie znajduje się stosowna adnotacja, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 28 września 2007 r. Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Wyjątek stanowiło 8 spraw²⁰, w których organ pomimo braków fiskalnych nie wezwał wnioskodawców do ich uzupełnienia, czym naruszył art. 261 § 1

¹⁸ Patrz art. 38 k.p.a. oraz art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. Nr 34, poz. 173 ze zm.).

¹⁹ USC.X.5362.15.2018, USC.X.5362.1.2019, USC.X.5362.7.2019, USC.X.5362.10.2019, USC.X.5362.17.2018, USC.X.5362.22.2018, USC.X.5362.37.2018, USC.X.5362.43.2018, USC.5362.II.360.2018, USC.5362.II.369.2018, USC.5362.II.242.2018, USC.5362.II.46.2018, USC.5362.II.6.2018, USC.5362.II.322.2018, USC.5362.II.345.2018, USC.5362.II.386.2018, USC.5362.II.163.2018, USC.5362.II.295.2019, USC.5362.II.14.2019, USC.5362.II.324.2019, USC.X.5362.67.2018, USC.X.5362.84.2018, USC.X.5362.93.2018, USC.X.5362.97.2018, USC.X.5362.96.2018, USC.X.5362.13.2018, USC.X.5362.22.2019, USC.X.5362.12.2019, USC.III.5362.257.2018, USC.III.5362.267.2018, USC.III.5362.163.2019, USC.III.5362.100.2018, USC.III.5362.159.2018, USC.III.5362.152.2018, USC.III.5362.84.2019, USC.III.5362.321.2018, USC.III.5362.37.2018, USC.III.5362.16.2018, USC.III.5362.49.2019, USC.III.5362.208.2019.

²⁰ USC.X.5362.12.2019, USC.III.5362.269.2018, USC.III.5362.163.2019, USC.III.5362.152.2018, USC.III.5362.16.2018, USC.X.5362.10.2019, USC.X.5362.43.2018, USC.5362.II.345.2018.

k.p.a. Natomiast w sprawie nr USC.X.5362.22.2019 organ nieprawidłowo wezwał do uzupełnienia braków fiskalnych wniosku na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

W toku kontroli ustalono, że 4 ze skontrolowanych wniosków o wydanie odpisów aktów stanu cywilnego zawierało braki formalne. Do sprawy nr USC.X.5362.163.2018 nie dołączono pełnomocnictwa. Wniosek nr USC.III.5362.49.2019 został podpisany przez osobę nieuprawnioną do reprezentacji spółki. Z kolei w sprawach USC.X.5362.97.2018, USC.5362.II.322.2018 do akt sprawy dołączono błędne pełnomocnictwo, które nie spełnia wymogów art. 33 § 1 k.p.a. W powyższych sprawach organ był zobowiązany do wezwania wnioskodawców na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków formalnych wraz z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W 18 sprawach²¹ Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego wydał wnioskodawcom żądane odpisy, pomimo tego, że wnioskodawcy nie wykazywali dostatecznie interesu prawnego. Do wniosków nie dołączono również dokumentów potwierdzających istnienie interesu prawnego, m.in. dokumentów poświadczających złożenie w sądzie wniosku o stwierdzenie nabycia spadku, istnienie wierzytelności czy to po stronie dłużników, czy spadkobierców. Pomimo to, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego nie wzywał wnioskodawców na podstawie art. 50 k.p.a. do złożenia stosownych wyjaśnień i wydał wnioskodawcom żądane odpisy, naruszając tym samym przepisy art. 45 p.a.s.c. i 50 k.p.a.

Ustalono, że wydane odpisy zawierały wszystkie przewidziane przepisami prawa dane, w przypadku odpisów skróconych zgodnie z art. 48 p.a.s.c., w przypadku odpisów zupełnych zgodnie z art. 44 ust. 2 p.a.s.c.

Zauważyć należy, że zgodnie z dyspozycją art. 39 k.p.a. organ doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, a w myśl art. 46 § 1 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. W aktach kilku spraw stwierdzono brak potwierdzenia doręczenia odpisów, co stanowi naruszenie art. 39 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.361-596]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wydawania odpisów zupełnych i odpisów skróconych aktów stanu cywilnego należało ocenić **negatywnie**.

Terminowość wydawania odpisów zupełnych i odpisów skróconych aktów stanu cywilnego

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że 32 z poddanych kontroli spraw dotyczących wydawania odpisów skróconych lub zupełnych aktów stanu cywilnego

²¹USC.III.5362.257.2018, USC.III.5362.267.2018, USC.III.5362.163.2019, USC.III.5362.159.2018, USC.III.5362.152.2018, USC.III.5362.16.2018, USC.III.5362.49.2019, USC.III.5362.208.2019, USC.X.5362.15.2018, USC.X.5362.10.2019, USC.X.5362.43.2018, USC.5362.II.46.2018, USC.5362.II.6.2018, USC.5362.II.322.2018, USC.5362.II.345.2018, USC.5362.II.386.2018, USC.5362.II.295.2019, USC.5362.II.324.2019.

załatwionych zostało w ustawowym terminie. W 8 sprawach²² przekroczono terminy wynikające z art. 125 ust. 3 i 4 p.a.s.c.

[dowód: akta kontroli str. 361-596]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące terminowości wydawania odpisów zupełnych i odpisów skróconych aktów stanu cywilnego należało ocenić **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego oceniono negatywnie.

ZMIANA IMIENIA I NAZWISKA

Postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska oraz informowanie o zaistniałych zmianach

W kontrolowanym okresie Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku wydał 56 decyzji administracyjnych na podstawie ustawy o zmianie imienia i nazwiska. Kontrolą objęto 15 postępowań²³.

Wnioski złożone zostały przez uprawnione podmioty i były kompletne pod względem formalnym. Wyjątek stanowi sprawa USC.V.5355.21.2018, w której organ nie wezwał strony na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia wniosku (w części dot. zmiany imienia dziecka) o uzasadnienie, co stanowi naruszenie wskazanego przepisu oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 z.i.i.n.

Do wniosków zostały załączone potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 37 zł²⁴.

Strony postępowań oprócz wniosków wypełniały dodatkową ankietę, której złożenia nie wymaga żaden przepis prawa. Mając na względzie, że organy administracji publicznej realizują zadania na podstawie i w granicach przepisów prawa, a niezbędne elementy wniosku zostały wprost wyrażone w ustawie o zmianie imienia i nazwiska, należy odstąpić od praktyki pobierania od wnioskodawców dodatkowych ankiet. Powyższe stanowi naruszenie art. 6 k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono, że organ badał przesłanki do wydania decyzji pozytywnej. Wyjątek stanowi sprawa nr USC.V.5355.18.2018, w której organ nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, nie wyczerpał możliwości zebrania materiału dowodowego, stanowiącego podstawę wydania decyzji o zmianie imienia. Należy bowiem pamiętać, że ważne powody przemawiające za zmianą imienia i nazwiska, nie mogą wynikać jedynie

²²USC.X.5362.12.2019, USC.III.5362.257.2018, USC.III.5362.100.2018, USC.III.5362.49.2019, USC.5362.II.360.2018, USC.5362.II.369.2018, USC.5362.II.242.2018, USC.X.5362.15.2018.

²³USC.V.5355.24.2019, USC.V.5355.18.2019, USC.V.5355.13.2019, USC.V.5355.6.2019, USC.V.5355.1.2019, USC.V.5355.30.2018, USC.V.5355.27.2018, USC.V.5355.24.2018, USC.V.5355.21.2018, USC.V.5355.18.2018, USC.V.5355.15.2018, USC.V.5355.12.2018, USC.V.5355.9.2018, USC.V.5355.6.2018, USC.V.5355.3.2018.

²⁴Powyższa kwota wynika z części I ust. 7 wykazu przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnień, stanowiącego załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1000).

z subiektywnego przekonania osoby żądającej zmiany, ale muszą również sprostać zbiegającym i zrationalizowanym kryteriom ich oceny²⁵. Osoba chcąc zmienić swoje imię i nazwisko powinna zatem użyć takiej argumentacji i udokumentować żądanie w taki sposób, aby przekonać organ administracyjny, że jej żądanie nie stanowi kaprysu, fanaberii albo że wynika z przekory²⁶. Imię i nazwisko danej osoby są jej trwałymi atrybutami, przypisanymi prawnie w aktach stanu cywilnego, według zasad zawartych w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego, a ich zmiana może nastąpić tylko z ważnych powodów. Ustawodawca jednocześnie przesądził, że sama wola danej osoby, aby zmianie uległo jej imię lub nazwisko i jej subiektywne przekonanie, że takie ważne powody występują, nie jest wystarczającą przesłanką dokonania zmiany. Imię i nazwisko spełnia bowiem w zorganizowanym społeczeństwie istotną funkcję identyfikacyjną i porządkującą. Aby taką funkcję mogło spełniać dane te musi cechować pewność i stabilność²⁷. Mając na uwadze powyższe, na organie spoczywała powinność podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), w tym do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz jego oceny w całości kształcie stanu faktycznego sprawy i przedstawienia w uzasadnieniu decyzji (art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a.)²⁸. W przywołanej sprawie naruszono ww. przepisy.

Rozstrzygnięcia merytoryczne spraw nastąpiły we właściwej formie – decyzji administracyjnej, które zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby, oraz dodatkowo pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Wyjątek sprawiła sprawa USC.V.5355.13.2019 w której zabrakło pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach takiego zrzeczenia. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu.

Organ odstępował od uzasadnienia przedmiotowych decyzji, na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. W treści decyzji zawarto informację, że zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 z.i.i.n. decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W toku kontroli zauważono, że na prawie wszystkich decyzjach²⁹ podawany jest nr PESEL strony postępowania. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawa o zmianie imienia i nazwiska nie zawiera żadnego przepisu szczególnego, który obligowałby organ do umieszczania w decyzji numeru PESEL strony. Praktyka zamieszczania go w decyzji administracyjnej, jako danej identyfikującej stronę postępowania, jest niewłaściwa i sprzeczna z art. 107 § 1 k.p.a. Co więcej, w kontrolowanych sprawach, tak jak to miało miejsce przy postępowaniach meldunkowych, również stwierdzono nieprawidłową praktykę sporządzania i dołączania do akt spraw wydruków z rejestru mieszkańców (karta osobowa mieszkańca). Powyższe stanowi naruszenie art. 77 § 4 k.p.a.

²⁵ por. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 9 lipca 1993 r. sygn. akt SA 974/81.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt II OSK 69/16.

²⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lutego 2017 r., III SA/Łd 745/16.

²⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 września 2016 r., II SA/Sz 294/16.

²⁹ Wyjątek stanowią sprawy USC.V.5355.13.2019 i USC.V.5355.6.2018.

Na kilku wnioskach zauważono nieprawidłową pieczęć wpływu, naruszającą treść § 7 pkt 6 Instrukcji kancelaryjnej będącej załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³⁰. Zgodnie z tym przepisem pieczęć wpływu to odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, zawierający co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczanie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników.

W toku kontroli zauważono, że sprawy miały prowadzone metryki, zgodnie z art. 66a k.p.a. Ponadto stwierdzono, że wszystkie sprawy zostały załatwione terminowo.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 zdanie pierwsze z.i.i.n. kierownik urzędu stanu cywilnego, który wydał decyzję o zmianie imienia lub nazwiska, przesyła ją za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr stanu cywilnego, do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa. W dwóch sprawach³¹ organ nie przesłał decyzji do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia, naruszając w ten sposób cytowany przepis.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ prawidłowo przesłał przedmiotowe decyzje za pomocą systemu BUSC.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania. [dowód: akta kontroli str. 597-664]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska w zakresie zmiany imienia i nazwiska oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

W związku z powyższym, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI:

1. W przypadku braku uiszczenia opłaty skarbowej, wzywać wnoszącego wniosek o jej uiszczenie na podstawie art. 261 § 1 k.p.a.
2. Prawidłowo stosować przepis art. 50 i art. 64 § 2 k.p.a.
3. Postępowania administracyjne na żądanie strony wszczynać zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a.
4. Przestrzegać art. 10 k.p.a. na każdym etapie postępowania.
5. Prawidłowo wszczynać postępowania i ustalać strony postępowania.
6. Prawidłowo zawiadamiać strony postępowania o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, zgodnie z art. 79 k.p.a.
7. Instytucję zeznań strony stosować zgodnie z art. 86 k.p.a.
8. Przestrzegać art. 67 § 1 oraz art. 68 k.p.a.

³⁰ Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.

³¹ USC.V.5355.1.2019, USC.V.5355.13.2019.

9. Czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrzymywać w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności, zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a.
10. W sytuacji stwierdzenia nieobecności strony w postępowaniu, każdorazowo występować do sądu o ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej.
11. Pisma kierować do osoby wyznaczonej w postanowieniu sądu o ustanowieniu kuratora dla osoby nieobecnej po uprawomocnieniu się tego postanowienia.
12. W podstawie prawnej decyzji o umorzeniu postępowania wskazywać pełną podstawę prawną działania organu gminy.
13. Prawidłowo, zgodnie ze stanem faktycznym sprawy, stosować art. 61a § 1 lub art. 105 § 1 k.p.a.
14. Na wydawanych decyzjach zamieszczać stosowną adnotację dotyczącą opłaty skarbowej.
15. Przestrzegać art. 66a § 1 k.p.a.
16. Zawiadomienia i wezwania opatrywać pieczęcią organu oraz podpisami osób prawidłowo upoważnionych.
17. Postępowania meldunkowe prowadzić z zachowaniem przepisów art. 35 i art. 36 k.p.a.
18. Zwiększyć nadzór nad pracownikami realizującym zadania z kontrolowanego zakresu.

REJESTRACJA STANU CYWILNEGO:

1. W przypadku braków fiskalnych wniosków o wydanie odpisów aktów stanu cywilnego podejmować czynności na podstawie art. 261 § 1 k.p.a.
2. W przypadku braków formalnych podania podejmować czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
3. Weryfikować, czy wnioskodawca wykazał interes prawny w uzyskaniu żądanego odpisu aktu stanu cywilnego.
4. Przestrzegać art. 39 i art. 46 § 1 k.p.a.
5. Przestrzegać terminów wynikających z art. 125 ust 3 i 4 p.a.s.c.

ZMIANA IMIENIA I NAZWISKA:

1. W przypadku braków formalnych wniosku podejmować czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
2. Wnioski o zmianę imienia i nazwiska przyjmować w formie zgodnej z art. 11 z.i.i.n., tj. bez żądania złożenia dodatkowych ankiet.
3. Podejmować wszelkie kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i przestrzegać obowiązków organu do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz jego oceny w całokształcie stanu faktycznego sprawy i przedstawienia w uzasadnieniu decyzji (art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a.).
4. Przestrzegać art. 107 § 1 k.p.a.
5. Odstąpić od praktyki dołączania do akt spraw wydruków z rejestru mieszkańców.
6. Nie umieszczać w decyzjach o zmianie imienia i nazwiska numeru PESEL strony.
7. Decyzje o zmianie imienia lub nazwiska przysyłać do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa wnioskodawcy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, zgodnie z art. 13 ust. 1 z.i.i.n.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 12 listopada 2019 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Kresa