



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 29 czerwca 2021 r.

NK-KSE.431.1.16.2021.KP

Pan

Jan Magda

Burmistrz Miasta i Gminy Pieńsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 19 marca 2021 r. do 7 maja 2021 r. na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. 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 imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 marca 2021 r. nr: NK-KSE.0030.33.2021.KP oraz NK-KSE.0030.34.2021.KP, kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Karol Pieprz – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
 - Magdalena Janiszewska – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),
- przeprowadzili w Urzędzie Miasta i Gminy w Pieńsku (ul. Bolesławiecka 29, 59-930 Pieńsk), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących dowodów osobistych na podstawie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³ – zwanej dalej „u.d.o.”, ewidencji ludności na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴ – zwanej dalej „u.e.l.” oraz zmiany imion i nazwisk, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska⁵ – zwanej dalej „z.i.i.n.”.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 21 grudnia 2020 r. przez Wicewojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na I półrocze 2021 r. nr NK-KE.430.11.2020.DD.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tj.:

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz.U. z 2019 r. poz.1464.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 816.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 510.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 707.

- realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych,
 - udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych (dalej zwany RDO) oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi,
2. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.
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 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli dla wszystkich kontrolowanych zagadnień.

W związku z wydaniem w dniu 20 marca 2020 r. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁶ od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania (§ 1), w toku niniejszej kontroli nie przeprowadzono jakichkolwiek czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej. Komunikacja pomiędzy kontrolerem a kontrolowaną jednostką odbywała się przy pomocy platformy e-PUAP, poczty elektronicznej oraz innych środków porozumiewania się na odległość.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Jan Magda – Burmistrz Miasta i Gminy Pieńsk. Funkcję Zastępcy Burmistrza sprawowała Pani Adriana Wojdak. Upoważniony do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej podlegających kontroli został Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Pieńsku.

Realizację przez Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk zadań z zakresu administracji rządowej oceniono:

- ***pozytywnie z nieprawidłowościami w zakresie dowodów osobistych,***
- ***negatywnie w zakresie ewidencji ludności,***
- ***negatywnie w zakresie zmiany imion i nazwisk.***

Pismem nr NK-KSE.431.1.16.2021.KP z dnia 7 maja 2021 r. przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego, do którego w ustawowym terminie nie wniesiono zastrzeżeń. W związku z tym, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej w przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego. Wobec powyższego przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne, zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej

⁶ Dz. U. poz. 491 ze zm.

USTALENIA KONTROLI

DOWODY OSOBISTE

Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych

Kontroli poddano 30 kopert dowodowych⁷ dotyczących dowodów osobistych wydanych od 1 lutego do 30 kwietnia 2020 r.

Na tej podstawie ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 u.d.o. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał opiekun prawny.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż za wyjątkiem sprawy DBC... oraz wnioskami złożonymi drogą elektroniczną⁸, wnioski zostały złożone na nieaktualnym wzorze wniosku o wydanie dowodu osobistego. Warto podkreślić, że nowy wzór został wprowadzony wraz z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁹, zwanego dalej „r.w.d.o.”, tj. od 12 stycznia 2020 r.

Art. 28 u.d.o. wymienia obligatoryjne elementy jakie powinien zawierać wniosek o wydanie dowodu osobistego. We wniosku w sprawie dowodu DBH..., DBC... oraz DBD... nie wskazano adresu do korespondencji, co stanowi naruszenie wskazanej regulacji. W sprawie DBH... na wniosku złożonym drogą elektroniczną nie wskazano nazwiska rodzowego wnioskodawcy. W takiej sytuacji, w myśl art. 64 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.¹⁰ (dalej: k.p.a.), jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należało wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie. Organ powinien zachować szczególną dbałość przy weryfikacji prawidłowości wniosku.

W toku kontroli ustalono, że do wszystkich wniosków została dołączona prawidłowa fotografia odzwierciedlająca, w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości, wizerunek twarzy osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.o. oraz § 6 r.w.d.o i § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawie wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu¹¹, zwanego dalej „r.d.o.”

Na wszystkich wnioskach znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (na podstawie poprzedniego

⁷ Koperty dowodowe o numerze i serii: DBC..., DBC..., DBC..., DBC..., DBC..., DBC..., DBD..., DBD..., DBD..., DBD..., DBE..., DBE..., DBE..., DBE..., DBE..., DBF..., DBF..., DBF..., DBF..., DBF..., DBG..., DBG..., DBG..., DBG..., DBG..., DBH..., DBH..., DBH..., DBH....

⁸ DBG..., DBH..., DBH....

⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 31 obowiązujące od 12 stycznia 2020 r.

¹⁰ t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735

¹¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 212 obowiązujące do 11 stycznia 2020 r.

dowodu, bądź dostępnych rejestrów)¹². W toku kontroli stwierdzono, że w przypadku trzech dowodów osobistych, gdzie wnioski były składane w postaci elektronicznej, tożsamość wnioskodawców została potwierdzana przy odbiorze dowodu osobistego w formie adnotacji na formularzu odbioru, zgodnie § 8 ust. 3 i 4 r.w.d.o.

Zgodnie z art. 47 ust 5 u.d.o oraz z § 18 ust. 1 r.d.o oraz § 18 ust. 1 r.w.d.o posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia w organie gminy utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydaje się zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia z dnia 13 kwietnia 2021 r. oraz ustalenia dokonane w trakcie kontroli, stwierdzono, iż w 8 postępowaniach¹³ przedmiotowe zaświadczenie nie jest przechowywane *ad acta* w kopertach dowodowych, co stanowi naruszenie § 60 ust. 4 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 zakładowych¹⁴, (dalej: Instrukcja kancelaryjna). Dodatkowo, zgodnie z art. 46 § 1 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. Brak w aktach informacji, iż zaświadczenie zostało odebrane przez osobę zgłaszającą utratę dowodu, co zostało potwierdzone przez organ gminy.¹⁵ Powyższe stanowi naruszenie powyżej wskazanych przepisów.

W czterech sprawach¹⁶ stwierdzono w kopertach dowodowych brak uszkodzonych dowodów osobistych. Zgodnie z § 15 ust. 4 r.w.d.o. do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty, a jeżeli zgłoszenie nastąpiło w formie dokumentu elektronicznego, konsulowi lub za pomocą usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, dokument ten przekazuje się pocztą lub osobiście. Na podstawie uzyskanych informacji i adnotacji w aktach, w sprawie DBD... ustalono, iż stary dowód uległ całkowitemu zniszczeniu, natomiast w pozostałych sprawach, zgodnie z wyjaśnieniami:

„Do tej pory nie praktykowaliśmy zostawiania dowodów osobistych w kopertach dowodowych, chyba, że obywatel nie chciał zabrać dokumentu.”

stwierdzono naruszenie powyżej wskazanego przepisu. Dodatkowo, w dwóch sprawach organ wskazał co następuje:

„DBC... (...) wnioskodawca prosił o możliwość posługiwania się zniszczonym dowodem do czasu odbioru nowego z racji pracy za granicą. DBC... (...) Wnioskodawca prosił o możliwość posługiwania się zniszczonym dowodem do czasu odbioru nowego z racji codziennego przekraczania granicy w celach zarobkowych.”

¹² W kontrolowanych przypadkach, w sytuacji braku możliwości weryfikacji tożsamości wnioskodawcy na podstawie dotychczasowego dowodu osobistego, tożsamość ustalano na podstawie danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych. W dniu składania wniosków o dowód osobisty, wnioskodawcy nie posiadali ważnego dokumentu paszportowego.

¹³ DBF..., DBG..., DBE..., DBC..., DBC..., DBC..., DBE..., DBD....

¹⁴ Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.

¹⁵ Wyjaśnienia z dnia 13 kwietnia 2021 r.: „Dotychczasowe zaświadczenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego nie były przechowywane w kopertach dowodowych. Zaświadczenia wydawane są bezpośrednio obywatelom. Potwierdzeń odbioru tych zaświadczeń także brak.”

¹⁶ DBD..., DBC..., DBE..., DBC....

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie tym bardziej, że unieważnienie dowodu osobistego z powodu jego uszkodzenia następuje z dniem złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego. Jest to zgodne z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o., który stanowi, że unieważnienie ma miejsce z dniem zgłoszenia do organu dowolnej gminy lub konsula Rzeczypospolitej Polskiej utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego przez jego posiadacza lub przekazania do organu dowolnej gminy lub do konsula Rzeczypospolitej Polskiej przez osobę trzecią znalezionej cudzego dowodu osobistego. Powyższa praktyka jest naruszeniem wyżej wskazanej regulacji.

W toku kontroli stwierdzono, że w większości przypadków unieważnienie dowodu osobistego nastąpiło z dniem zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dokumentu, co jest zgodne z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o. Jednakże wyjątkiem są sprawy DBC... oraz DBC.... W obu przypadkach jako powód ubiegania się o wydanie nowego dowodu wskazano uszkodzenie dotychczasowego dowodu, lecz unieważnienie miało miejsce z momentem odebrania nowego dowodu osobistego. Dodatkowo w powyższych sprawach w kopertach dowodowych nie ma formularza uszkodzenia dowodu osobistego¹⁷, co jest niezgodne z § 15 ust. 1 r.w.d.o, który stanowi, że utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego zgłasza się organowi gminy osobiście lub przez pełnomocnika na formularzu zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego. Taki stan rzeczy stanowi naruszenie przytoczonych przepisów.

Odbiór dowodu osobistego był dokonywany osobiście w siedzibie organu gminy (art. 30 ust. 1 u.d.o.). W przypadku dowodu osobistego wydanej osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych, dowód odbierał opiekun prawny. Odbiór dokumentu tożsamości był każdorazowo potwierdzany na odpowiednim formularzu, zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 u.d.o.

Stwierdzono również, że na formularzach odbioru dowodu osobistego nie wskazano danych wnioskodawcy. Zauważyć należy, iż elementy obligatoryjne formularza odbioru zostały określone w art. 31 u.d.o., dlatego też w powyższej sytuacji organ zobligowany był zadbać o prawidłowo uzupełnioną zawartość tego formularza. Powyższe stanowi naruszenie 31 ust. 2 pkt. 6 u.d.o. i jest wynikiem niedochowania należytej staranności.

W trakcie kontroli ustalono, że dokumentacja związana z dowodami osobistymi zgrupowana jest w kopertach dowodowych oznaczonych imieniem i nazwiskiem osoby, imieniem ojca, datą urodzenia, numerem PESEL oraz serią i numerem dowodu osobistego, zgodnie z art. 62 ust. 3 u.d.o.

[dowód: akta kontroli str. 97-185]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące realizacji obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

¹⁷ Wyjaśnienia z dnia 13 kwietnia 2021 r.: „DBC... brak formularza uszkodzenia (...) DBC... brak formularza uszkodzenia (...)”

Udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi

Kontroli poddano jedną sprawę z zakresu udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych o sygnaturze SO.03.5341.01.2021 oraz jedną sprawę o sygnaturze SO.03.5345.01.2020 w zakresie udostępniania danych z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, co stanowi 100% w kontrolowanym zakresie.

Na tej podstawie ustalono, co następuje.

We wszystkich sprawach zostały złożone wnioski spełniające wymogi formalne przewidziane w § 1 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.¹⁸

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wnioski nie podlegały opłacie za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi na podstawie art. 73 ust. 1 lub art. 75 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w sprawie SO.03.5345.01.2020 organ gminy otrzymał za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych wnioski z polskiej placówki dyplomatycznej. Postępowanie zakończone zostało udostępnieniem konsulowi informacji. Wnioskodawca żądał wizerunku twarzy oraz podpis posiadacza dowodu osobistego lub informację o braku możliwości złożenia podpisu. W odpowiedzi przesłano formularz dowodowy z koperty dowodowej, w skutek czego udzielono informacji ponad żądanie wnioskodawcy.

Dodatkowo, w powyższej sprawie, organ wysyłał odpowiedź za pośrednictwem MSZ, zamiast bezpośrednio do wnioskodawcy. Należy jednak wskazać, że zgodnie z art. 55 ust. 5 u.d.o. minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp konsulom do Rejestru Dowodów Osobistych. W związku z powyższym organ powinien odmówić wszczęcia postępowania w trybie art. 61a k.p.a., gdyż wnioskodawca posiadał już dostęp do danych, o których udostępnienie złożył wnioski, co z kolei skutkuje bezprzedmiotowością postępowania. Ponadto mając na uwadze opisaną powyżej praktykę sposobu korespondencji z konsulami, należy zaznaczyć, iż pismem nr SOC OP.621.3.9.2017.AB z dnia 2 kwietnia 2017 r. organy gmin zostały poinformowane o ówczesnym rozwiązaniu technicznym umożliwiającym bezpieczną wymianę korespondencji przekazywanej z wykorzystaniem poczty e-mail (wymiana danych osobowych przekazywanych konsulom). Okoliczności sprawy spełniają przesłankę uzasadnionych przyczyn odmowy wszczęcia postępowania.

W sprawie SO.03.5341.01.2021 organ w odpowiedzi na otrzymany wniosek o przesłanie koperty dowodowej, udzielił informacji, iż nie jest właściwy do rozpoznania wniosku oraz wskazał, że wniosek należy skierować do Urzędu Miasta w Zgorzelcu. Zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a. jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie.

¹⁸ t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1604.

Dodatkowo, pomimo tego, że organ uznał się za niewłaściwy, to udzielił informacji o serii i numerze dowodu osobistego osoby, której wniosek dotyczył.

W powyższej sprawie, organ otrzymał wniosek za pomocą platformy ePUAP, lecz odpowiedź została udzielona na adres poczty elektronicznej wnioskodawcy, który został wskazany we wniosku (e-mail). Należy wskazać, że jest to nieprawidłowe postępowanie. Sposób przesłania odpowiedzi nie gwarantował bowiem odpowiedniego bezpieczeństwa danych.

W nagłówkach pism stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych widniało oznaczenie aparatu pomocniczego (Urząd Miasta i Gminy w Pieńsku) zamiast organu gminy, tj. Burmistrza Miasta i Gminy w Pieńsku. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.d.o. oraz art. 75 ust. 1 u.d.o. dane z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL udostępnia organ gminy. W pismach będących odpowiedzią na wnioski, nie wskazano przepisów na podstawie których udostępnione są informacje. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisów. Odpowiedzi były podpisane przez prawidłowo upoważnionych pracowników. Jednak w sprawie SO.03.5345.01.2020 zastosowano nieprawidłową pieczęć, bez odpowiedniej frazy wskazującej na działanie pracownika z upoważnienia Burmistrza.

W aktach wszystkich spraw znajduje się informacja o sposobie wysyłki.

Sprawy zostały zrealizowane terminowo.

Warto zwrócić uwagę, iż w trakcie kontroli zauważano, że na wnioskach widnieje potwierdzenie wpływu do organu zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej jednakże pieczęć wskazuje nieprawidłową datę doręczenia. Zgodnie z brzmieniem art. 61 § 3a k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. W związku z powyższym tą datę należy uznać za datę wpływu podania do Urzędu, a nie dzień odbioru przez pracownika.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str. 186-198]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi należało ocenić **negatywnie**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych w zakresie dowodów osobistych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

EWIDENCJA LUDNOŚCI

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oraz terminowość realizacji spraw w tym zakresie

W kontrolowanym okresie wydano 13 decyzji administracyjnych oraz 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, wszystkie ww. sprawy zostały poddane kontroli. Pięć spośród ww. spraw zakończono umorzeniem postępowania (SO.03.5343.01.2020, SO.03.5343.03.2020, SO.03.5343.04.2020, SO.03.5343.01.2021, SO.03.5343.04.2021). W siedmiu przypadkach organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego (SO.03.5343.02.2020, SO.03.5343.05.2020¹⁹, SO.03.5343.06.2020, SO.03.5343.07.2020, SO.03.5343.08.2020, SO.03.5343.09.2020, SO.03.5343.15.2020), jedna decyzja dotyczyła zameldowania (SO.03.5343.14.2020), a w jednym przypadku odmówił wymeldowania strony postępowania (SO.03.5343.09.2020).

W toku kontroli stwierdzono, iż organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym oraz z reguły prawidłowo ustalał strony postępowania²⁰.

We wszystkich sprawach, w których było wymagane uiszczenie opłaty skarbowej²¹, do akt załączony został dokument potwierdzający jej wpłatę w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej²².

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż w poddanych kontroli sprawach, na każdym etapie postępowania strony miały zapewniony czynny udział (wyjątek stanowią sprawy nr SO.03.5343.01.2020 oraz SO.03.5343.15.2020, w których organ nieprawidłowo ustalił strony postępowania, o czym będzie mowa poniżej). Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 61 § 4 k.p.a., przy czym w omawianych pismach przywoływano błędnie jedynie art. 61 § 1 k.p.a. W ww. zawiadomieniach prawidłowo pouczano o treści art. 41 k.p.a. Przy prowadzeniu postępowań z reguły prawidłowo stosowano przepisy prawa procesowego, w szczególności art. 50, 54, 67, 68, 72, 75, 77, 79 i 85 k.p.a.²³ W trakcie prowadzonych postępowań podejmowane były właściwe czynności wyjaśniające, mające na celu ustalenie stanu faktycznego. Postępowania dowodowe prowadzone były rzetelnie. Zgodnie z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a. czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które miały znaczenie dla sprawy lub toku postępowania utrwalono w aktach w formie stosownej adnotacji.

W przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, organ sporządzał stosowne sygnalizacje. Przedmiotowe pisma zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 k.p.a. określały przyczyny zwłoki, wskazywały nowy termin załatwienia sprawy oraz zawierały pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia. Przy czym ww. sygnalizacje nie były już formułowane przez organ po wysłaniu zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego, co należy

¹⁹ Postępowanie prowadzone pod sygnaturą SO.03.5343.05.2020, na decyzji widnieje błędna sygnatura SO.03.5343.06.2020.

²⁰ Wyjątek dot. postępowań nr SO.03.5343.01.2020, SO.03.5343.15.2020.

²¹ Postępowania nr SO.03.5343.1.2020 wszczęte zostało na wniosek Prokuratora.

²² 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 2020 r., poz. 1546 ze zm.).

²³ Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostaną opisane poniżej.

uznać za praktykę nieprawidłową i zostanie szerzej opisane przy omawianiu kwestii terminowości prowadzonych postępowań.

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, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W toku kontroli stwierdzono, że w aktach prowadzonych postępowań znajdują się metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., sporządzone w formie tabeli, zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy²⁴.

Przy tym w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

Odnosząc się do kwestii wezwania nr SO.03.5343.14.2020 z 20 stycznia 2020 r. o uzupełnienie braku formalnego podania, należy zauważyć, że organ nieprawidłowo uznał, iż oświadczenie o zamieszkiwaniu strony, stanowi brak formalny wniosku.

Wyjaśnieniami z dnia 15 kwietnia 2021 r., nr SO.03.5341.04.2021²⁵ wskazano, że:

„w dniu 20.01.2020 roku wezwano stronę do złożenia oświadczenia, ponieważ radca prawny tut. Urzędu wskazał, aby strona złożyła oświadczenia w związku z tym, iż Wydział Funduszy Inwestycji i Spraw Mieszkaniowych tut. Urzędu wypowiedział umowę najmu lokalu i zachodziła obawa, że strona w okresie pomiędzy złożeniem wniosku o zameldowanie administracyjne (04.12.2019) a pismem wypowiadającym umowę najmu (16.12.2019), utraciła dostęp do lokalu tym samym opuszczając je. W opinii radcy prawnego postępowanie stałoby się bezprzedmiotowe”.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że w myśl art. 64 § 2 k.p.a jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie. Przy tym zaznaczyć należy, że weryfikacja wniosku pod względem formalnym następuje przed wszczęciem postępowania. Tymczasem organ pismem z dnia 5 grudnia 2019 r. zawiadomił o jego wszczęciu. Jednocześnie zauważyć należy, iż decyzję o zameldowaniu, organ wydaje na podstawie art. 31 ustawy o ewidencji ludności, a określony w nim tryb rozstrzygania o zameldowaniu jest trybem szczególnym i postępowanie prowadzone na podstawie tego przepisu wszczynane jest przez organ z urzędu²⁶. Zameldowanie nie jest więc czynnością dokonywaną na wniosek. Osoba dopełniająca obowiązku meldunkowego składa natomiast jedynie formularz zgłoszenia pobytu stałego (złożony przez stronę 4 grudnia 2019 r.). W związku z powyższym przedmiotowe oświadczenie niepodważalnie nie stanowiło braku formalnego. Ustalenia dotyczące ewentualnego utracenia przez stronę dostępu do lokalu, którego dotyczyło postępowanie, po wypowiedzeniu jej umowy

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

²⁵ Zwanych dalej wyjaśnieniami z 15 kwietnia 2021 r.

²⁶ Pismo SOC-OP.620.4.2016.MR z 16 stycznia 2017 r. Przy czym na wniosek może zostać wszczęte postępowanie w sprawie uchylecia czynności materialno-technicznej dokonanej wcześniej zameldowania bądź wymeldowania (pismo SOC-OP.620.4.2016.MR z 18 stycznia 2017 r.).

najmu, należało dokonać w trakcie postępowania dowodowego. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że współwłaścicielem lokalu, którego dotyczy postępowanie nr SO.03.5343.15.2020 były trzy osoby (powyższe wynika z załączonego do wniosku aktu notarialnego). Niemniej jedna z nich nie brała udziału jako strona w ww. postępowaniu (została natomiast wezwana w charakterze świadka). W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. przyznano, że „*błędnie ustalono strony postępowania*”. Podkreślić należy, że stroną postępowania o wymeldowanie w trybie administracyjnym będzie każda osoba, która posiada tytuł prawny do nieruchomości, której postępowanie dotyczy. Powyższe stanowisko potwierdza uchwała NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w aktach postępowania nr SO.03.5343.01.2020 nie znajduje się żadna adnotacja potwierdzająca, że organ dokonał ustaleń w zakresie osób dysponujących tytułem prawnym do nieruchomości, której dotyczyło wskazane postępowanie administracyjne. Z wyjaśnień wynika, że również w tym przypadku „*błędnie ustalono strony postępowania*”. Ponadto w ww. piśmie z 15 kwietnia 2021 r. poinformowano, że:

„strony postępowania ustalane są w oparciu o analizę tytułu prawnego do lokalu, którego dotyczy prowadzone postępowanie”.

Mając to na uwadze, zaznaczyć należy, że postępowanie nr SO.03.5343.01.2020 zainicjowane zostało na wniosek Prokuratora, w związku z powyższym organ powinien sam dokonać ustaleń kręgu stron postępowania, np. w oparciu o dostępne rejestry. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości był błąd pracownika.

Uwzględniając powyższe ustalenia podkreślić należy, że w myśl art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. fakt, iż strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu może stanowić przesłankę wznowienia postępowania.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w ww. sprawie nr SO.03.5343.01.2020, wszczętej na wniosek Prokuratora Rejonowego w P. G., jedynie zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało przesłane Prokuratorowi. Pozostałe pisma tj. wezwania, sygnalizacje o nowym terminie załatwienia sprawy, jak również decyzja nie zostały mu doręczone. Z wyjaśnień z 15 kwietnia 2021 wynika, że „*prokurator błędnie nie został ustalony jako strona postępowania*”.

W tym miejscu podkreślić należy, że w myśl art. 188 k.p.a. prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182-184 k.p.a., służą prawa strony. Jednocześnie z przesłanych akt nie wynikało, aby Prokurator ograniczył swe czynności tylko do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego. W związku z powyższym wskazać należy, że organ administracyjny ma w takiej sytuacji w stosunku do prokuratora te same obowiązki, które realizuje w stosunku do stron postępowania. Muszą być zatem prokuratorowi doręczane wszystkie zapadłe w sprawie rozstrzygnięcia, gdyż w przypadku zaniechania tego obowiązku ta okoliczność może stanowić przesłankę wznowienia postępowania w trybie

art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.²⁷ Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości był błąd pracownika.

W toku kontroli ustalono, że w sytuacji, gdy zachodziła konieczność zapewnienia nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu nr SO.03.5343.01.2020, organ wbrew dyspozycji art. 34 § 1 k.p.a., nie wystąpił do sądu o ustanowienie kuratora. W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że:

„decyzja o umorzeniu postępowania została wydana w związku z brakiem możliwości ustalenia kuratora dla osoby nieobecnej. Rodzina nie wyraziła zgody na reprezentowanie nieobecnego. Ponadto informuję, że strona dokonała czynności wymeldowania się z pobytu stałego już po zakończeniu postępowania 15.06.2020 roku”.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Podkreślić należy, iż skoro organ miał wiedzę, że strona jest nieobecna i sama nie ustanowiła pełnomocnika, o którym mowa w art. 32 k.p.a., obowiązany był postąpić zgodnie z dyspozycją art. 34 k.p.a. Zapewnienie stronie reprezentacji w takiej sytuacji jest bezspornie obowiązkiem organu. Przy tym wyznaczony przez sąd przedstawiciel, o którym mowa w ww. przepisie nie musi być spokrewniony z osobą nieobecną. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

W toku kontroli ustalono, że organ prowadząc postępowanie dowodowe w pierwszej kolejności wzywa strony na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. „do złożenia wyjaśnień w charakterze strony, w celu przesłuchania”. W aktach sprawy znajdują się protokoły przesłuchania stron, zawierające pouczenie o odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 Kodeksu karnego. Mając na uwadze powyższe wyjaśnić należy, że w myśl 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. W związku z powyższym dowód z przesłuchania stron jest dowodem posiłkowym (subsydiarnym)²⁸. Przeprowadzenie tego dowodu jako jednego z pierwszych, co do zasady mija się z celem, bowiem przeprowadzenie tego dowodu ma między innymi dążyć do umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 81, art. 86 k.p.a.)²⁹. Jednocześnie należy odróżnić przesłuchanie strony od wyjaśnień składanych przez stronę, które nie są środkiem dowodowym, a dotyczą przedstawienia przez stronę stanu faktycznego sprawy wymagającego udowodnienia³⁰. W związku z powyższym nie są odbierane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że organ w postępowaniu nr SO.03.5343.09.2020 po otrzymaniu od strony e-maila zawierającego prośbę o przesyłanie korespondencji na adres matki, kolejne pisma w sprawie kierował na wskazany w nim adres.

²⁷ Vide wyrok WSA w Łodzi z 26 października 2011 r., sygn. akt III SA/Łd 952/11; wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA 2719/02.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I GSK 1007/18.

²⁹ Vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SA 1345/99; wyrok WSA Wrocław z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 494/18.

³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 86 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021.

Niemniej jednak w aktach sprawy brak stosownego pełnomocnictwa w tym zakresie. Zauważyć należy, że w myśl art. 33 § 2 k.p.a. pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 33 § 2a pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podkreślić należy, że e-mail nie zawiera żadnego z ww. podpisów. W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że:

„brak w aktach sprawy pełnomocnictwa udzielonego na podstawie art. 33 § 2 k.p.a. Korespondencja była przekazywana na wskazany przez stronę adres, ponieważ zachodziła obawa, że strona nie uzyska informacji o prowadzonym postępowaniu ze względu na konflikt rodzinny, osobą która poinformowała stronę o prowadzonym postępowaniu była właśnie matka, która została wezwana w charakterze świadka. Strona przebywała za granicą nie miała więc możliwości udzielenia pełnomocnictwa osobiście ani podpisem kwalifikowanym ze względu na jego brak”.

W związku z powyższym zauważyć należy, że jak wynika z akt sprawy, strona przebywała za granicą w Holandii, a więc w państwie członkowskim Unii Europejskiej, dlatego też pisma mogły być jej doręczane na adres zagraniczny, a strona nie miała obowiązku wskazywać pełnomocnika do doręczeń (art. 40 § 4 k.p.a.). Natomiast jeśli wolą strony było ustanowienie pełnomocnika do doręczeń, winno się to odbyć z poszanowaniem ww. przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Na marginesie wyjaśnienia wymaga, że pewną możliwość w tym zakresie daje organowi art. 33 § 4 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Za sprawę mniejszej wagi można uznać taką sprawę, która nie pociąga za sobą poważniejszych skutków (np. odebranie korespondencji)³¹. Przy czym w ocenie kontrolujących przepis ten może dotyczyć odbioru pojedynczej korespondencji, a nie ustanowienia pełnomocnictwa do doręczeń. Ponadto wydaje się koniecznym dokonanie takiego pełnomocnictwa poprzez poczynienie przez organ administracji publicznej odpowiedniej adnotacji w tej kwestii³². Przy czym z wyjaśnień z 15 kwietnia 2021 r. nie wynika, aby zmiana adresu doręczania pism były konsekwencją zastosowania powyższej regulacji. Mając na uwadze powyższe, działanie organu w opisanym zakresie należało ocenić negatywnie.

Jednocześnie warto zauważyć, że z akt sprawy nie wynika, aby organ próbował w trakcie przesłuchania strony lub świadków uzyskać zagraniczny adres strony. Powyższe jest niezrozumiałe, mając na uwadze, że w sprawie SO.03.5343.05.2020 jedna ze stron również przebywała w Holandii, a korespondencja do niej kierowana była przez organ na adres zagraniczny. Przyczyną powstania omówionej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

Dodatkowo kontrola wykazała, że w nagłówkach pism, kierowanych do stron w toku postępowania administracyjnego, stosowano oznaczenie Urzędu Miasta i Gminy w Piensku

³¹ Wyrok SA w Szczecinie z 21 listopada 2012 r., sygn. akt I ACa 593/12.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2194/05.

(aparatu pomocniczego), a nie organu gminy (Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk), co jest praktyką nieprawidłową (właściwy nagłówek znajdował się jedynie na wydawanych decyzjach).

W toku kontroli stwierdzono, że wydane decyzje nie zawierają pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co jest niezgodne z obecnie obowiązującą treścią art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.³³. Za przyczynę powstania tej nieprawidłowości należy uznać nieznamość aktualnego brzmienia ww. przepisu.

Mając na uwadze podstawy prawne wydanych rozstrzygnięć stwierdzono, że w dwóch decyzjach dotyczących umorzenia postępowania w sprawach o wymeldowanie, przywołano jedynie art. 105 § 1 k.p.a.³⁴, natomiast w trzech pozostałych³⁵ art. 35 u.e.l. oraz art. 104 § 1 k.p.a. Wskazać należy, że z uwagi na fakt, iż podstawa prawna decyzji musi być powołana dokładnie, ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów, zarówno prawa formalnego jak i materialnego³⁶, prawidłowo powinien zostać przywołany art. 105 § 1 k.p.a., w zw. z art. 35 u.e.l. Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

Mając na uwadze postępowanie nr SO.03.5343.02.2021, które zakończyło się wydaniem postanowienia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. w sprawie odmowy wszczęcia postępowania, zauważyć należy, że w myśl art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Tak więc, podkreślenia wymaga, że dniem wszczęcia postępowania meldunkowego na wniosek strony jest dzień jego wpływu do urzędu, a nie jak w przypadku postępowania wszczynanego z urzędu, dzień pierwszej czynności wobec strony. W związku z powyższym skoro wniosek wpłynął w dniu 17 lutego 2021 r. (dzień wszczęcia postępowania), a strona wymeldowała się 18 lutego 2021 r., organ obowiązany był wydać decyzję w sprawie umorzenia przedmiotowego postępowania, a nie odmówić jego wszczęcia, gdyż było ono już w toku. Podkreślić należy, że spełnienie warunków co do strony przedmiotowej i podmiotowej postępowania rodzi obowiązek podjęcia czynności postępowania przez organ administracji publicznej³⁷. Byt prawny postępowania administracyjnego jest uzależniony od występowania dwóch podmiotów: organu administracji publicznej właściwego do rozstrzygnięcia sprawy oraz strony postępowania³⁸. Natomiast przedmiotem postępowania administracyjnego są sprawy rozstrzygane w formie decyzji. Rozważając inne uzasadnione przyczyny, których wystąpienie uzasadnia odmowę wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61a § 1 k.p.a. wskazać należy, że taki przypadek zachodzi np. gdy: żądanie dotyczy sprawy, która nie podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej; żądanie wniesiono w sprawie rozstrzygniętej

³³ 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) - obowiązuje nowe brzmienie art. 107 k.p.a. W myśl art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. decyzja zawiera pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

³⁴ Dot. SO.03.5343.01.2021, SO.03.5343.04.2021.

³⁵ Dot. SO.03.5343.01.2020, SO.03.5343.03.2020, SO.03.5343.04.2020.

³⁶ *Vide* M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, art. 107 k.p.a., wyd. 6, Warszawa 2020 r.

³⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz. Art. 61a k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021.

³⁸ Tamże.

już decyzją lub w której toczy się postępowanie przed właściwym organem administracji; żądanie wniesiono po upływie terminu określonego w ustawie dla dochodzenia określonych praw; brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym. Zatem jeżeli zaistnieją uzasadnione przyczyny uniemożliwiające wszczęcie postępowania³⁹. W ocenie kontrolujących ww. przesłanki odmowy wszczęcia postępowania nie dotyczyły omawianej sprawy. Zaznaczyć należy, że w dniu wpływu wniosku do Urzędu strona była zameldowana pod wskazanym w nim adresem. Natomiast fakt dokonania wymeldowania stanowił podstawę do umorzenia przedmiotowego postępowania administracyjnego. Powyższe stanowiło naruszenie art. 61a § 1 k.p.a. Przyczyną powstania omówionej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

Mając na uwadze zawiadomienie nr SO.03.5343.09.2020 z 27 października 2020 r. o zakończeniu postępowania dowodowego zauważyć należy, że organ poinformował w nim, że „na dzień wysłania niniejszej informacji nie są spełnione (lub wykazane) przesłanki zależne od strony o wymeldowaniu M... P..., co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony”. Wyjaśnić należy, że w myśl art. 79a § 1 k.p.a. organ jest obowiązany do **wskazania** przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. W związku z powyższym należy wskazać stronie, co konkretnie nie zostało udowodnione (w tym przypadku, wnioskodawca nie dowiódł, że opuszczenie miejsca pobytu stałego przez stronę, która miała zostać wymeldowana, ma charakter trwały).

Jednocześnie należy zauważyć, że organ w zawiadomieniu nr SO.03.5343.09.2020 sporządzanym na podstawie art. 10 k.p.a. informuje strony o zakończeniu postępowania administracyjnego. Wyjaśnić należy, że postępowanie administracyjne kończy wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, natomiast na etapie sporządzania przedmiotowego pisma organ zakończył jedynie czynności postępowania dowodowego.

W toku kontroli stwierdzono, że organ w sprawie nr SO.03.5343.15.2020 wydał jedną decyzję dotyczącą wymeldowania 6 osób (matki i jej małoletnich dzieci). W związku z powyższym wyjaśnić należy, że postępowania meldunkowe dotyczące członków jednej rodziny spełniają wymogi wynikające z art. 62 k.p.a., wprowadzającego instytucję współczestnictwa formalnego. Postępowanie, w którym łącznie rozpatrywanych jest kilka spraw administracyjnych, kończy się wydaniem w każdej sprawie odrębnych decyzji⁴⁰.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że uzasadnienie decyzji nr SO.03.5343.09.2020 w sprawie odmowy wymeldowania sporządzone zostało nierzetelnie. Organ przywołał treść art. 35 u.e.l. oraz orzeczenia sądów administracyjnych z których wynika, że wyjazd za granicę nie jest równoznaczny z opuszczeniem miejsca pobytu stałego oraz opisał przesłankę opuszczenia ww. miejsca pobytu (gdy opuszczenie ma charakter trwały i dobrowolny), a następnie podsumował, iż „ww. przesłanka została spełniona w całości. W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie”. Zauważyć należy, że powyższe podsumowanie organ stosował w decyzjach o wymeldowaniu, natomiast w przypadku odmowy

³⁹ *Vide* Wyrok NSA z 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1948/18.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 62 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021. Dodatkowo obszernie wyjaśnienia na ten temat przedstawiono w piśmie nr SOC-OP.621.1.166.2017.AB z 10 czerwca 2019 r.

wymeldowania, jego treść powinna zostać odpowiednio zmieniona, gdyż przedmiotowa przesłanka wymeldowania nie została w tym postępowaniu udowodniona. Dodatkowo odnosząc się do kwestii uzasadnienia decyzji nr SO.03.5343.14.2020 w toku kontroli stwierdzono, że organ przytoczył w nim nieistniejącą treść art. 12 ust. 1 (przepis ten miał inną treść niż wskazana), nieobowiązującej od 28 lutego 2015 r. ustawy o ewidencji ludności i dowodów osobistych. W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że ww. przepis został przywołany błędnie.

W toku kontroli zauważono, że organ nie zamieszcza na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy informacji, co do sposobu ich wysyłki, np. poprzez list polecony, list priorytetowy, czy też doręczenie elektroniczne, co stanowi uchybienie obowiązku określonego w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

Kontrola wykazała w trzech przypadkach brak konsekwencji w stosowaniu ustalonego numeru sprawy, co stanowi naruszenie § 5 ust. 2 ww. Instrukcji kancelaryjnej, zgodnie z którym znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy. Powyższe dotyczy postępowań nr SO.03.5343.15.2020, które początkowo prowadzone było pod nr SO.03.5343.15.2019 (wpływ wniosku 13 grudnia 2019 r.), SO.03.5343.05.2020 (zamieszczono błędny znak sprawy na decyzji), SO.03.5343.04.2020 (dot. pisma z 12 marca 2020 r.).

Dodatkowo stwierdzono, że organ nie zamieszcza na wydawanych decyzjach adnotacji o opłacie skarbowej, co jest niezgodne z treścią art. 8 ust. 3 ww. ustawy i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁴¹. Jednocześnie na marginesie należy zauważyć, że w sprawach dot. decyzji w sprawie umorzenia postępowania oraz postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (SO.03.5343.03.2020, SO.03.5343.04.2020, SO.03.5343.01.2021, SO.03.5343.02.2021, SO.03.5343.04.2021) z przesłanej kserokopii dokumentacji nie wynikało, czy wnioskodawca został pouczony o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej. W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że:

„informacja o możliwości dokonania zwrotu opłaty skarbowej za wydanie decyzji, w przypadku gdy organ nie wyda wnioskowanego dokumentu jest przekazywana każdorazowo przez pracownika, stronie w momencie składania wniosku o wymeldowanie lub zameldowanie”.

Zauważyć należy, że powyższe nie znajduje odzwierciedlenia w aktach sprawy, a podania nie muszą być składane osobiście. W związku z powyższym, mając na uwadze ogólną zasadę pogłębiania zaufania oraz zasadę udzielania informacji, zasadne byłoby informowanie o powyższym wnioskodawców, których ta kwestia dotyczy. Przy czym brak omawianej informacji nie ma wpływu na ocenę końcową przedmiotowego zagadnienia.

Odnosząc się do terminowości załatwiania spraw ustalono, że tylko 3 spośród 13 postępowań przeprowadzone zostały terminowo. Przy tym w toku kontroli stwierdzono, że w ww. sprawach:

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330).

<i>Nr sprawy</i>	<i>od (data zawiadomienia o wszczęciu postępowania)</i>	<i>do (data wezwania strony oraz sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy)</i>
SO.03.5343.01.2020	08.01.2020 r.	04.02.2020 r.
SO.03.5343.02.2020	27.01.2020 r.	25.02.2020 r.
SO.03.5343.03.2020	04.02.2020 r.	28.02.2020 r.
SO.03.5343.04.2020	12.03.2020 r.	27.05.2020 r.
SO.03.5343.05.2020	03.06.2020 r.	29.06.2020 r.
SO.03.5343.06.2020	10.06.2020 r.	01.07.2020 r.
SO.03.5343.07.2020	10.06.2020 r.	01.07.2020 r.
SO.03.5343.09.2020	17.07.2020 r.	06.08.2020 r.
SO.03.5343.14.2020	05.12.2019 r.	17.01.2020 r.
SO.03.5343.15.2020	13.12.2019 r.	08.01.2020 r.

organ nie podjął w sprawie żadnych czynności procesowych zmierzających do zebrania materiału dowodowego. Z wyjaśnień z 15 kwietnia 2021 r. wynika, że:

„we wskazanych okresach, strony postępowania po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w większości przypadków dokonują wymeldowania z pobytu stałego, w związku z czym prowadzone są działania zmierzające do nawiązania kontaktu ze stroną postępowania oraz ustalenia miejsca jej pobytu poprzez analizę organu aktualnego dowodu osobistego, analizę pobytu czasowego oraz analizę mediów społecznościowych. Działania te nie są udokumentowane w formie papierowej jednak są każdorazowo prowadzone”.

Podkreślić należy, że w myśl art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Sformułowanie "bez zbędnej zwłoki", o którym mowa w art. 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza zakaz nieuzasadnionego przedłużania postępowania administracyjnego i powinność dążenia przez organ do niezwłocznego załatwienia sprawy⁴². W związku z powyższym organ obowiązany jest rozpocząć postępowanie dowodowe niezwłocznie po wszczęciu postępowania administracyjnego. Niezrozumiałe jest dlaczego ww. „działania zmierzające do nawiązania kontaktu ze stroną” trwają tak długo, tym bardziej, iż nie są w żaden sposób udokumentowane, co jest niezgodne z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a.⁴³ Ponadto dla ustalenia miejsca pobytu strony mogą bardziej przyczynić się czynności podejmowane w trakcie postępowania dowodowego, takie jak np. przesłuchanie świadków. Dodatkowo zauważyć należy, że nie można stwierdzić, że „strona w większości przypadków dokonuje wymeldowania”, gdyż na 12 poddanych kontroli wniosków o wymeldowanie, strona wymeldowała się z własnej woli w 6 przypadkach. Reasumując podkreślić należy, że praktyka oczekiwania na dokonanie wymeldowania przez stronę jest niewłaściwa, a organ powinien niezwłocznie rozpocząć postępowanie dowodowe.

⁴² Wyrok WSA Białystok z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Bk 122/20.

⁴³ W myśl art. 72 §1 k.p.a. 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.

Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania administracyjnego.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w nw. sprawach organ wysłał zawiadomienie, o którym mowa w art. 36 k.p.a. już po upływie miesięcznego terminu na załatwienie sprawy lub nie dotrzymał terminów wskazywanych w ww. sygnalizacjach o nowym terminie załatwienia sprawy.

<i>Nr sprawy</i>	<i>Wpływ wniosku</i>	<i>Pismo z dnia (sygnalizacja)</i>	<i>Do kiedy przedłużono termin</i>	<i>Decyzja</i>
SO.5343.01.2020	07.01.2020	04.02.2020 26.02.2020	03.03.2020 25.03.2020	27.05.2020
SO.03.5343.02.2020	27.01	25.02.2020 20.03.2020	24.03.2020 17.04.2020	27.05.2020
SO.03.5343.03.2020	31.01	28.02.2020 23.03.2020 27.05.2020	27.03.2020 22.04.2020 26.06.2020	01.07.2020
SO.03.5343.04.2020	11.03.2020	27.05.2020 10.06.2020 02.07.2020	26.06.2020 09.07.2020 31.07.2020	06.08.2020
SO.03.5343.05.2020	01.06	29.06.2020 17.07.2020	28.07.2020 14.08.2020	04.09.2020
SO.03.5343.06.2020	09.06	01.07.2020 16.07.2020	31.07.2020 14.08.2020	27.08.2020
SO.03.5343.07.2020	09.06	01.07.2020 16.07.2020	31.07.2020 14.08.2020	20.08.2020
SO.03.5343.08.2020	22.06	17.07.2020	14.08.2020	19.08.2020
SO.03.5343.09.2020	16.07	06.08.2020 20.08.2020 11.09.2020 29.09.2020	04.09.2020 18.09.2020 09.10.2020 28.10.2020	09.11.2020
SO.03.5343.14.2020	04.12	02.01.2020 29.01.2020	31.01.2020 28.02.2020	28.02.2020
SO.03.5343.15.2020	13.12	08.01.2020 27.01.2020	06.02.2020 26.02.2020	16.03.2020

W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że:

„w trakcie prowadzonych postępowań, wyznaczany był termin miesięczny na załatwienie sprawy, w momencie kiedy organ stwierdzał, że sprawa nie zostanie załatwiona w terminie, wyznaczany był kolejny termin, w niektórych przypadkach odbywało się to szybciej niż ten wyznaczony wcześniej, głównie przez problemy w przeprowadzeniu postępowań wywołane przez SARS-COV-2 (problemy z przeprowadzaniem przesłuchań, oględzin). Przed wydaniem decyzji strony były wzywane do zapoznania z materiałem dowodowym, wezwanie to wysyłane było w trakcie biegu terminu na załatwienie sprawy i jednocześnie pismo to termin ten wydłużało do czasu wydania decyzji”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, nie można zgodzić się z twierdzeniem, że ww. wezwanie do zapoznania się z materiałem dowodowym jednocześnie wydłużało termin do czasu wydania decyzji. Wskazać należy, że konieczność umożliwienia stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, wynika z dyspozycji art. 10 k.p.a. Sam fakt zakończenia postępowania dowodowego nie stanowi dla strony informacji, kiedy może spodziewać się zakończenia postępowania administracyjnego, a więc wydania decyzji w sprawie. W związku z powyższym, jeśli organ nie wydał rozstrzygnięcia w terminie wskazanym w poprzedniej sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy, obowiązany był po raz kolejny zastosować się do dyspozycji art. 36 k.p.a.⁴⁴. Zaznaczenia wymaga, że przedmiotowe pisma w sprawie wezwań do zapoznania się z materiałem dowodowym, o których mowa w ww. wyjaśnieniach, nie zawierały w swojej treści elementów wskazanych w art. 36 § 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe terminowość wymienionych postępowań oceniono negatywnie. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

Przy tym w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że w sprawie nr SO.03.5343.02.2020 pismem z 20 marca 2020 r. organ poinformował stronę, że postępowanie nie zostanie zakończone w terminie z uwagi na „zbieranie materiału dowodowego”. Jednocześnie w piśmie z tego samego dnia zawiadomiono stronę, że „został zebrany w tej sprawie materiał dowodowy”. Dyspozycja art. 36 § 1 k.p.a. zobowiązuje organ do zawiadomienia stron o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyny zwłoki. Podany przez organ powód niedotrzymania ww. terminu nie był prawdziwy. Z wyjaśnień z 15 kwietnia 2021 r. wynika, że „błędnie wpisano jako powód niezakończenia sprawy „zbieranie materiału dowodowego”. W związku z powyższym stwierdzić należy, że przedmiotowe pismo sporządzono nierzetelnie, co wynikało z błędu pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 199-793]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia przez Burmistrza Miasta i Gminy Pięsk postępowań administracyjnych, na podstawie art. 35 u.e.l. oraz art. 31 u.e.l., oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**, natomiast zagadnienie dotyczące terminowości realizacji spraw w tym zakresie oceniono **negatywnie**.

Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru Pesel oraz rejestru mieszkańców

Kontroli poddano 20 spraw dotyczących udostępnienia danych jednostkowych z rejestru Pesel oraz rejestru mieszkańców⁴⁵.

⁴⁴ Zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a. o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, **wskazując nowy termin załatwienia sprawy** oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (§1). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§2).

⁴⁵ SO.03.5345.05.2021, SO.03.5345.15.2020, SO.03.5345.40.2020, SO.03.5345.65.2020, SO.03.5343.01.2019, SO.03.5345.25.2020, SO.03.5345.50.2020, SO.03.5345.75.2020, SO.03.5345.100.2020, SO.03.5345.125.2020, SO.03.5345.150.2020, SO.03.5345.175.2020, SO.03.5345.200.2020, SO.03.5345.225.2020, SO.03.5345.250.2020, SO.03.5345.275.2020, SO.03.5345.300.2020, SO.03.5345.325.2020, SO.03.5345.350.2020, SO.03.5345.24.2021.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że wnioski składane były na właściwych formularzach, określonych w § 1 pkt 1 Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego⁴⁶.

Kontrola wykazała, iż złożone wnioski nie zawierały braków formalnych. Organ udostępniał dane w zakresie w jakim wnioskodawca wykazał uprawnienia do ich uzyskania.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, iż we wszystkich poddanych kontroli sprawach wnioskodawcami były podmioty zwolnione z opłaty za udostępnienie danych, na podstawie art. 53 pkt 1 u.e.l.

Pisma stanowiące odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych zostały podpisane z upoważnienia Burmistrza przez pracownika legitymującego się stosownym upoważnieniem.

W toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w 5 nw. przypadkach organ udostępnił dane ponad zakres żądania (w przypadku odpowiedzi nr SO.03.5345.15.2020, SO.03.5345.125.2020, SO.03.5345.200.2020 wskazano dodatkowo oznaczenie aktu zgonu, oznaczenie usc w którym sporządzono akt zgonu; SO.03.5345.25.2020 – dane archiwalne dot. meldunku, SO.03.5345.225.2020 – nazwisko rodowe). Natomiast w odpowiedzi na wniosek SO.03.5345.65.2020 nie odniesiono się do kwestii dot. daty zgonu, a w odpowiedzi nr SO.03.5343.01.2019; SO.03.5345.150.2020; SO.03.5345.325.2020, SO.03.5345.24.2021 dot. poprzednich imion. W pismach nr SO.03.5345.25.2020, SO.03.5345.250.2020, SO.03.5345.275.2020 pominięto dane dot. poprzednich imion oraz organu, który wydał dowód osobisty, natomiast w odpowiedzi nr SO.03.5345.100.2020 zabrakło oznaczenia organu, który wydał dowód osobisty, poprzednich imion, adresu korespondencyjnego/pobytu, a w przypadku pisma nr SO.03.5345.300.2020 informacji dot. poprzednich imion i nazwisk, pomimo iż o takie informacje wnioskowano. W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że:

„W pismach SO.03.5343.15.2020.RP, SO.03.5343.125.2020.RM, SO.03.5343.200.2020.RM nadmiarowo przy wskazywaniu daty zgonu, wskazano oznaczenie aktu zgonu i oznaczenie USC.

SO.03.5343.25.2020.RM nadmiarowo wskazano archiwalne adresy, we wniosku Komornik wnosi o poprzednie meldunki jeśli osoba go aktualnie nie posiada, zostało to błędnie zinterpretowane.

SO.03.5343.225.2020.RM nadmiarowo wskazano nazwisko rodowe, jest one takie same jak noszone.

SO.03.5343.65.2020.RP nie wskazano daty zgonu, ponieważ nie dotyczyło to osoby i takie dane nie występowały w rejestrze PESEL.

SO.03.5343.01.2019.RM, SO.03.5343.150.2020.RM, SO.03.5343.325.2020.RM, SO.03.5343.24.2021.RM nie wskazano poprzednich imion, ponieważ takie dane nie występowały w rejestrze mieszkańców.

⁴⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 2523 ze zm.

SO.03.5343.25.2020.RM, SO.03.5343.250.2020.RM, SO.03.5343.275.2020.RM nie wskazano poprzednich imion, ponieważ takie dane nie występowały w rejestrze mieszkańców. Pominięto organ który wydał dowód osobisty.

SO.03.5343.100.2020.RM pominięto organ który wydał dowód osobisty, nie wskazano poprzednich imion, ponieważ takie dane nie występowały w rejestrze mieszkańców, nie wskazano adresu korespondencyjnego, ponieważ takie dane nie występują w rejestrze mieszkańców.

SO.03.5343.300.2020.RM nie wskazano poprzednich imion i nazwisk, ponieważ takie dane nie występowały w rejestrze mieszkańców.”

W związku z powyższym wskazać należy, że organ jest związany żądaniem wnioskodawcy i nie może samowolnie modyfikować jego zakresu. Dlatego też udzielana odpowiedź powinna być zgodna z treścią wniosku. Przy tym zaznaczyć należy, iż jeżeli wnioskodawca żąda udostępnienia danych, które nie są gromadzone w rejestrze (np. adres korespondencyjny) organ powinien go o tym poinformować. Ponadto, gdy nie można podać danych takich jak data zgonu, z uwagi na fakt, że ta informacja nie dotyczy osoby, której dane są udostępniane, zasadne byłoby odnieść się do tej kwestii, np. poprzez wskazanie „brak danych”. Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek SO.03.5345.150.2020 dotyczył udostępnienia danych jednostkowych zarówno z rejestru mieszkańców jak i rejestru PESEL, tymczasem z przesłanej dokumentacji wynikało, że organ udostępnił dane jedynie z rejestru mieszkańców. W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. poinformowano, że:

„w dniu 09.03.2021 roku do Urzędu wpłynął wniosek Komornika Sądowego o udostępnienie danych osoby z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców. Przeprowadziłam z Komornikiem rozmowę telefoniczną, z której sporządzona została notatka służbowa”.

Przedmiotowa adnotacja została przesłana wraz z pismem w sprawie wyjaśnień z 15 kwietnia 2021 r., wynika z niej, że podczas rozmowy telefonicznej pracownik Urzędu ustalił z wnioskodawcą, że żąda on udostępnienia danych jedynie z rejestru mieszkańców, „aby nie zmniejszać liczby udostępnień z licznika 300 w rejestrze PESEL”. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż w przypadku gdy organ ma wątpliwości, co do treści złożonego podania, obowiązany jest wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia wyjaśnień w tym zakresie (w omawianym przypadku do określenia, czy domaga się on udostępnienia danych z obu rejestrów, czy wskaże tylko jeden z nich). Obligatoryjne elementy wezwania określa art. 54 k.p.a. Przepis odnosi się nie tylko do wezwań sporządzanych na piśmie, lecz również dokonywanych telefonicznie, na podstawie art. 55 § 1 k.p.a. Wezwanie będzie prawidłowe, gdy jego treść i forma będą zgodne z komentowanym przepisem⁴⁷. Tymczasem z przedmiotowej notatki nie wynika, że wezwanie dotarło do adresata we właściwej treści (art. 55 § 2 k.p.a.), w związku z powyższym należy stwierdzić, że przedmiotowa adnotacja nie została sporządzona poprawnie.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że wnioski dot. spraw nr SO.5343.01.2019, SO.03.5345.25.2020, SO.03.5345.50.2020, SO.03.5345.100.2020, SO.03.5345.250.2020

⁴⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 54 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021.

wpłynęły w formie elektronicznej przez ePUAP, natomiast odpowiedzi zostały wysłane w formie papierowej pocztą. W wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2021 r. przyznano, że:

„odpowiedzi nie zostały wysłane drogą elektroniczną jedynie w formie papierowej”.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, iż art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. wskazuje, że jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy strona lub inny uczestnik postępowania zrezygnuje z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 39¹ § 1d k.p.a.). Przy czym z przesłanej dokumentacji nie wynika, aby powyższa rezygnacja dotyczyła omawianych spraw. Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych jednostkowych nr SO.03.5345.05.2021, który wpłynął do Urzędu Miasta i Gminy w Pieńsku 8 lutego 2020 r. udzielono dopiero 1 marca 2020 r. W związku z powyższym mając na uwadze dyspozycję art. 35 § 1 i § 2 k.p.a. wskazać należy, że udostępnienie danych powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Przy czym z wyjaśnień wniesionych 15 kwietnia 2021 r. wynika, że:

„odpowiedzi SO.03.5343.05.2021.RP udzielono niezwłocznie po uzyskaniu opinii Inspektora Ochrony Danych Osobowych obsługującego tut. Urząd w związku z wątpliwościami dotyczącymi podstaw do udostępnienia danych – w załączeniu interpretacja IOD”.

W związku z powyższym problemy interpretacyjne oraz czas oczekiwania na ww. opinię należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

Jednocześnie zauważyć należy, że w 6 przypadkach dotyczących wniosków o udostępnienie danych jednostkowych, które wpłynęły do Urzędu drogą elektroniczną, zamieszczono na podaniu pieczęć wpływu zawierającą błędną datę wpływu⁴⁸. W myśl art. 61 § 3a k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. W związku z powyższym tą datę należy uznać za datę wpływu podania do Urzędu, a nie dzień odbioru wniosku przez pracownika.

Dodatkowo wspomnieć należy, że w przypadku wszystkich skontrolowanych podań, nawet tych, które wpłynęły w formie elektronicznej, pracownik odpowiedzialny za realizację omawianego zadania, wypełnia na wniosku „sekcję dla urzędnika”, która zgodnie z instrukcją jest uzupełniana tylko w przypadku złożenia wniosku w formie pisemnej. Niemniej powyższe nie ma wpływu na ocenę kontrolowanego zagadnienia.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w nagłówkach pism stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych widniało oznaczenie Urzędu (aparatu pomocniczego), a nie organu, który dane udostępnia (Burmistrz Miasta i Gminy Pieńsk), co jest praktyką nieprawidłową.

⁴⁸ Dot. SO.03.5343.01.2019, SO.03.5345.275.2020, SO.03.5345.250.2020, SO.03.5345.100.2020, SO.03.5345.50.2020, SO.03.5345.25.2020.

Jednocześnie ustalono, że wszystkie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL⁴⁹ nie zawierają przywołań podstawy prawnej. W związku z powyższym wskazać należy, że w myśl art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. Jednocześnie, mając na uwadze, że projekt przedmiotowych pism generowany jest w systemie teleinformatycznym, zaznaczyć należy, że obowiązek sporządzenia prawidłowej dokumentacji spoczywa na organie.

W toku kontroli zauważono, że organ nie zamieszcza na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy informacji, co do sposobu ich wysyłki, np. poprzez list polecony, list priorytetowy, czy też doręczenie elektroniczne, co stanowi uchybienie obowiązku określonego w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

[dowód: akta kontroli str.: 794-967]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące udostępniania danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców oceniono **negatywnie**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności 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 toku kontroli poddano analizie 3 postępowania dotyczące zmiany imienia i nazwiska: USC.5351.1.2020, USC.5351.2.2020 oraz USC.5351.3.2020, co stanowi 100% w tym zakresie. Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

Wnioski nie były kompletne, ponieważ brakuje wskazania kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa, jeżeli zmiana imienia lub nazwiska będzie dotyczyła tego aktu bądź wskazanie miejsca sporządzenia aktu urodzenia małoletnich dzieci, jeżeli zmiana imienia lub nazwiska będzie dotyczyła tych aktów. Zauważyć należy, iż elementy obligatoryjne wniosku o zmianę nazwiska zostały określone w art. 11 ust. 1 z.i.i.n., dlatego też w powyższej sytuacji organ zobligowany był, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku, w terminie nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Z akt spraw nie wynika, iż organ administracji publicznej podjął ww. czynności. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

⁴⁹ SO.03.5345.65.2020, SO.03.5345.40.2020, SO.03.5345.05.2021, SO.03.5345.15.2020.

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

W sprawie nr USC.5351.3.2020 w związku ze zmianą nazwiska małoletniego dziecka wniosek składany był przez przedstawiciela ustawowego dziecka. W aktach znajduje się wyrażona zgoda dziecka, co jest zgodne z art. 9 ust. 2 z.i.i.n. Jednak, biorąc pod uwagę art. 8 ust. 2 z.i.i.n. do zmiany imienia lub nazwiska dziecka potrzebna jest zgoda obojga rodziców. Zgoda taka nie jest wymagana, gdy drugi z rodziców nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych lub jest pozbawiony władzy rodzicielskiej albo nie żyje. Analizując dokumentację rzeczonej sprawy, nie ma podstaw aby stwierdzić, że zgoda drugiego z rodziców nie była wymagana: brak informacji o zgonie ojca, pozbawieniu go praw rodzicielskich lub informacji o braku pełnej zdolności do czynności prawnych. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że istnieje prawdopodobieństwo, iż decyzja jest obciążona wadą kwalifikowaną, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a.

Rozstrzygnięcia merytoryczne spraw nastąpiły we właściwej formie – decyzji administracyjnej, które zgodnie z art. 107 k.p.a., zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby.

Organ odstępował od uzasadnienia przedmiotowych decyzji, na podstawie art. 107 k.p.a., lecz nie wskazywał dokładnego brzmienia podstawy prawnej do odstąpienia od uzasadnienia decyzji, tj. 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 oraz dodatkowo pouczone wnioskodawców o możliwości zrzeczenia się przez stronę prawa do odwołania od decyzji i skutkach takiego zrzeczenia, co jest zgodne z 127a k.p.a.

Warto zauważyć, iż pouczenia decyzji zawierały niepełną podstawę prawną, bowiem nie został wskazany publikator ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. W sytuacji, kiedy organ administracji publicznej przywołuje podstawę prawną, prawidłową praktyką jest podanie miejsca publikacji tekstu pierwotnego lub jednolitego tekstu aktu oraz wskazanie danych dotyczących ostatniej nowelizacji aktu, gdyż spełnienie tego wymogu umożliwi stronom pełną identyfikację przepisu w kontekście całego obowiązującego aktu prawnego.

Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

Stosownie do 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 toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie USC.5351.1.2020 oraz USC.5351.2.2020 nie został wypełniony obowiązek informacyjny uregulowany w powyżej cytowanym przepisie, tj. decyzje o zmianie imienia i nazwiska nie zostały przekazane do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia. Poproszono o wyjaśnienie tej kwestii, w odpowiedzi uzyskano następującą informację:

„(...) Decyzje USC.5351.1.2020 oraz USC.5351.2.2020 nie zostały przesłane do Urzędów Stanu Cywilnego właściwych dla miejsca sporządzenia aktów urodzenia gdyż zmiana nazwiska zarówno w jednym jak i w drugim przypadku była zmianą na

nazwisko noszone przed zawarciem związku małżeńskiego i w tych przypadkach były to nazwiska figurujące na akcie urodzenia. Wydana decyzja nie powodowała zmian w istniejącym akcie urodzenia.”

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że dyspozycja art. 13 z.i.i.n. wyraźnie wskazuje, iż w takich sytuacjach decyzję o zmianie imienia lub nazwiska, przesyła się, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr stanu cywilnego, do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa wnioskodawcy.

Na marginesie warto zaznaczyć, że na wszystkich wnioskach widnieje potwierdzenie wpływu do organu, które jednakże, poza sprawą USC.5351.3.2020, nie spełnia wymogów określonych w § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej. Zgodnie z § 7 pkt 6 Instrukcji kancelaryjnej 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 umieszczenie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników”. Biorąc pod uwagę wyżej przytoczone regulacje, należy stwierdzić, że stwierdzona forma potwierdzenia wpływu wniosku jest niewystarczająca.

Zgodnie z art. 66a k.p.a. w aktach spraw znajdowały się metryki. Ponadto stwierdzono, że wszystkie sprawy zostały załatwione terminowo.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur.

[dowód: akta kontroli str.: 968-1000]

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 negatywnie.

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 DOWODÓW OSOBISTYCH:

1. Rzetelnie weryfikować prawidłowość przyjmowanych dokumentów.
2. Zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego sporządzać w dwóch egzemplarzach i jeden z nich przechowywać w kopercie dowodowej.
3. W przypadku uszkodzenia dowodu osobistego przestrzegać § 15 ust. 1 i 4 r.w.d.o.
4. Przestrzegać art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.
5. Przestrzegać art. 31 u.d.o.

6. Udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wykaże uprawnienia do ich otrzymania.
7. W przypadku, gdy zaistnieją przesłanki do odmowy wszczęcia postępowania, stosować art. 61a k.p.a.
8. W przypadku stwierdzenia braku właściwości organu do rozpoznania wniosku należy prawidłowo stosować art. 65 § 1 k.p.a.
9. W przypadku przekazywania danych za pomocą poczty elektronicznej dbać o bezpieczeństwo udostępnianych danych.
10. W pismach stanowiących odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych prawidłowo wskazywać oznaczenie organu oraz podstawę prawną udzielenia informacji.
11. Stosować odpowiednią pieczęć wskazującą upoważnienie pracownika.
12. Zgodnie z art. 61 § 3a k.p.a. wskazywać prawidłową datę doręczenia wniosku.

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI:

1. W trybie art. 64 § 2 k.p.a. wzywać do uzupełnienia jedynie braków formalnych podania.
2. Prawidłowo ustalać strony postępowania.
3. Przestrzegać dyspozycji art. 188 k.p.a.
4. W każdym przypadku gdy zachodzi konieczność zapewnienia reprezentacji osobie nieobecnej, podejmować czynności, o których mowa w art. 34 § 1 k.p.a.
5. Prawidłowo redagować treść wezwań sporządzanych na podstawie art. 50 k.p.a. oraz treść sporządzanych protokołów.
6. Przestrzegać dyspozycji art. 33 § 2 oraz § 2a k.p.a.
7. W nagłówkach pism stosować prawidłowe oznaczenie organu.
8. W decyzjach zawierać prawidłowe pouczenie o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.
9. Prawidłowo powoływać podstawę prawną decyzji.
10. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wydawać jedynie w sytuacji wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 61a § 1 k.p.a.
11. Prawidłowo formułować treść zawiadomień o zakończeniu postępowania dowodowego, w szczególności w zakresie wynikającym z dyspozycji art. 79a § 1 k.p.a.
12. W przypadku gdy w postępowaniu łącznie rozpatrywanych jest kilka spraw, w każdej sprawie wydawać odrębną decyzję.
13. Uzasadnienie wydawanych decyzji sporządzać rzetelnie.
14. Na pismach zamieszczać informację co do sposobu wysyłki, potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.
15. Ustalony znak sprawy stosować dla całości akt danej sprawy.
16. Na wydawanych decyzjach zamieszczać stosowną adnotację dotyczącą opłaty skarbowej.

17. Sprawy załatwiać terminowo, w przypadku braku możliwości, w każdym przypadku stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a. Przestrzegać zasady szybkości postępowania.
18. W sporządzanej na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. sygnalizacji o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, rzetelnie wskazywać przyczyny zwłoki.
19. Udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy. W sytuacji gdy jest to konieczne, prawidłowo podejmować czynności wyjaśniające, co do zakresu żądania wnioskodawcy.
20. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych, które wpłynęły w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, doręczać zgodnie z zasadami określonymi w art. 39¹ k.p.a.
21. Na wnioskach o udostępnienie danych jednostkowych zamieszczać pieczęć wpływu zawierającą prawidłową datę.
22. W odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL wskazywać podstawę prawną działania organu.

W ZAKRESIE ZMIANY IMION I NAZWISK:

1. Przestrzegać art. 11 ust. 1 z.i.i.n. – wnioski o zmianę imienia i nazwiska muszą posiadać wszystkie obligatoryjne elementy.
2. Zgodnie z art. 8 ust. 2 z.i.i.n. w przypadku wniosku o zmianę imienia i nazwiska dziecka, weryfikować fakt czy jest zgoda drugiego rodzica na dokonanie zmiany.
3. Wskazywać aktualny publikator aktu prawnego.
4. 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 **2 sierpnia 2021 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

Z up. Wojewody Dolnośląskiego
I WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Kresa