



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 28 października 2021 r.

NK-KSE.431.1.49.2021.MJ

Pan
Piotr Machaj
Wójt Gminy Zgorzelec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 23 sierpnia 2021 r. do 24 września 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 imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 sierpnia 2021 r. nr: NK-KSE.0030.120.2021.MJ oraz NK-KSE.0030.121.2021.MJ, kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Magdalena Janiszewska – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Karol Pieprz – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadzili w Urzędzie Gminy Zgorzelec (ul. Tadeusza Kościuszki 70, 59-900 Zgorzelec) kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³ – zwanej dalej „u.e.l.”.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2021 r. nr NK-KSE.430.2.2021.MK.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:

- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
- terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz.U. z 2019 r. poz.1464.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.

- udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Piotr Machaj - Wójt Gminy Zgorzelec. Zadania z kontrolowanego zakresu były realizowane przez Naczelnika Wydziału Organizacyjnego oraz dwóch pracowników będących na stanowisku służbowym specjalisty (dot. prowadzonych postępowań meldunkowych oraz udostępniania danych jednostkowych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców) oraz podinspektora (dot. udostępniania danych jednostkowych z ww. rejestrów).

Realizację przez Wójta Gminy Zgorzelec zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

USTALENIA KONTROLI

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

W kontrolowanym okresie wydano 15 decyzji administracyjnych. Kontroli poddano 10 z nich. Cztery spośród ww. spraw zakończono umorzeniem postępowania (WO.5343.3.2020, WO.5343.9.2020, WO.5343.13.2020, WO.5343.3.2021). Jedną zakończyła się decyzją w sprawie odmowy wymeldowania (WO.5343.7.2020). W pozostałych przypadkach organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego (WO.5343.4.2020, WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020, WO.5343.18.2020).

W toku kontroli stwierdzono, iż organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym. We wszystkich sprawach, w których było to wymagane⁴, do akt załączony został dokument potwierdzający wpłatę opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej⁵.

Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.

W trakcie prowadzonych postępowań zazwyczaj podejmowane były właściwe czynności wyjaśniające, mające na celu ustalenie stanu faktycznego. Postępowania dowodowe z reguły prowadzone były rzetelnie. Wyjątek stanowi sprawa WO.5343.7.2020, co zostanie opisane poniżej.

Kontrola wykazała, że w nagłówkach pism, kierowanych do stron w toku postępowania administracyjnego, stosowano prawidłowe oznaczenie organu gminy (Wójt Gminy Zgorzelec).

⁴ Sprawa WO.5343.7.2020 prowadzona była w związku z żądaniem wszczęcia postępowania przez Prokuratora.

⁵ 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.).

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 zazwyczaj znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć (wyjątek dot. sprawy nr WO.5343.3.2020, WO.5343.7.2020, WO.5343.13.2020).

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., sporządzane są zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy⁶.

W toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

W sprawie WO.5343.7.2020 zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wysłane do strony o której mowa w żądaniu, Prokuratora oraz do Pana Cz. J. Z akt postępowania nie wynikało, że ww. osoba jest właścicielem nieruchomości, której dotyczy postępowanie. W piśmie z 7 września 2021 r. nr WO.1713.1.2021/1⁷ Wójt Gminy Zgorzelec wyjaśnił, że:

„Ustalenia kręgu stron postępowania dokonano w oparciu o art. 35 i art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 510 z późn. zm.). Pan Cz. J. jest właścicielem nieruchomości (...) – powyższy stan ustalono w oparciu o stan zawarty w ewidencji gruntów i budynków (kserokopia w załączeniu)”.

Zauważyć należy, że w aktach sprawy brakuje stosownej adnotacji dotyczącej dokonanych w tym zakresie ustaleń, co jest niezgodne z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a., która wskazuje, iż 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 trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w postępowaniu WO.5343.18.2020 oprócz osoby, której dotyczył wniosek, brał udział jedynie wnioskodawca, pomimo iż z dołączonego aktu notarialnego wynika, że nieruchomość ma dwóch właścicieli, a stroną postępowania o wymeldowanie w trybie administracyjnym będzie każda osoba, która posiada tytuł prawny do nieruchomości, której postępowanie dotyczy. W ww. wyjaśnieniach z 7 września 2021 r. wskazano, że:

„Podczas prowadzenia czynności sprawdzających organ z urzędu dokonał sprawdzeń w systemie SELWIN, gdzie ustalono, iż jeden ze współwłaścicieli przedmiotowej nieruchomości (...) zmarł (...). Zaistniały stan nie jest przesłanką do zawieszenia prowadzonego postępowania, a wysyłka korespondencji do osoby, której zgon potwierdzono jest niecelowa i niezasadna (...)”.

Jednocześnie w 3 przypadkach (dot. SO.5343.4.2020, WO.5343.18.2020, SO.5343.9.2020) z dołączonych do wniosków dokument potwierdzających tytuł prawny do

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

⁷ Zwany dalej wyjaśnieniami z 7 września 2021 r.

nieruchomości nie wynikało, że odnoszą się do adresów, których dotyczyło postępowanie. W księgach wieczystych nie zostały wskazane przedmiotowe adresy, a w aktach spraw nie znajdują się żadne adnotacje dotyczące dokonania ustaleń w tym zakresie. W ww. piśmie z 7 września 2021 r. wyjaśniono, że:

„Nieruchomość (...) znajduje się w granicach działki nr (...) – stan prawny i faktyczny ustalono w oparciu o aktualny wypis z ewidencji gruntów i budynków (kserokopia wypisu w załączeniu)”.

W związku z powyższym podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a., wszystkie opisane powyżej ustalenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach prowadzonych spraw.

Kontrola wykazała, że wniosek dot. sprawy WO.5343.4.2020 wpłynął 4 marca 2020 r. (pieczęć wpływu), natomiast zawiadomienie o wszczęciu postępowania sporządzono 2 marca 2020 r. Tożsama sytuacja dotyczy wniosku WO.5343.3.3021, który wpłynął do Urzędu 25 maja 2021 r., a na ww. zawiadomieniu widnieje data 21 maja 2021. Z wyjaśnień wniesionych pismem z 7 września 2021 r. wynika, że:

„Nastąpiła omyłka w dacie przyjęcia dokumentu do właściwej komórki urzędu, a wynikająca z przyczyn czysto technicznych – kwestia nieprzestawienia datownika”.

Mając na uwadze postępowanie nr WO.5343.4.2020 zauważyć należy, że stronie, której dotyczył wniosek nie doręczono zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Dodatkowo organ nie zrealizował obowiązku o którym mowa w art. 10 § 1 k.p.a. Jednocześnie zbyt późno podejmował czynności takie jak zapytanie o udzielenie informacji o osobie do Krajowego Rejestru Karnego (4 września 2020 r.), czy wniosek o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej (8 września 2020 r.), gdy wniosek w sprawie wymeldowania wpłynął 4 marca 2020 r. Przy czym, czynności tych dokonano niemal w tym samym czasie. Powyższe spowodowało sytuację, że na 29 września 2020 r. zostało wyznaczone posiedzenie Sądu w ww. sprawie, natomiast dopiero 23 listopada 2020 r. organ otrzymał pisemną informację, że strona przebywa w zakładzie karnym. Zauważyć należy, że zapytanie do KRK powinno zostać sporządzone przed wnioskiem o wyznaczenie kuratora. W piśmie z 7 września 2021 r. wskazano, że:

„Strona nie odebrała zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Zapytanie o udzielenie informacji o osobie zostało wysłane 04 września 2020, a odpowiedź otrzymano 23 listopada 2020. W międzyczasie złożono wniosek o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej 08 września 2020. Organ złożył wniosek o ustanowienie kuratora (mając informacje od wnioskodawcy, że osoba przebywa w zakładzie karnym), a Sąd udzielił odpowiedzi dopiero po 3 miesiącach, gdzie w normalnym trybie odpowiedź zostaje udzielona w ciągu kilku dni. Decyzje skutecznie doręczono stronom – na ręce wyznaczonego kuratora”.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że w opisanej sytuacji organ w pierwszej kolejności powinien sporządzić zapytanie do Krajowego Rejestru Karnego (tym bardziej, gdy posiadał informację od wnioskodawcy, że strona przebywa w zakładzie karnym, przy czym zauważyć należy, że powyższe nie wynika z akt sprawy). Po ustaleniu miejsca przebywania strony należało doręczyć stronie zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz prowadzić postępowanie z udziałem strony, poprzez kierowanie korespondencji na adres zakładu karnego

w którym przebywa, bądź do jej pełnomocnika, jeżeli takiego ustanowiłaby w toku postępowania. Podkreślić należy, że w przypadku ustalenia przez organ, że strona nie zamieszkuje pod znanym organowi adresem z powodu pozbawienia wolności, sporządzane pisma organ powinien doręczyć na znany mu adres zakładu karnego lub aresztu śledczego, w którym strona przebywa, „bowiem w rozumieniu art. 43 § 3 k.p.a. jest to miejsce, gdzie się adresata zastanie. Przemawia za tym zasada praworządności z art. 6 k.p.a. (...) oraz zasada czynnego udziału strony w postępowaniu z art. 10 k.p.a., która obejmuje wszystkie fazy postępowania” (por. wyrok NSA z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt I GSK 1731/20).

Ponadto zauważyć należy, że wyjaśnienia w zakresie doręczenia decyzji wyznaczonemu kuratorowi nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy, gdyż w udostępnionej dokumentacji znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru decyzji przesłanej na adres zakładu karnego.

W toku kontroli ustalono, że organ prowadząc postępowanie dowodowe w każdym przypadku w pierwszej kolejności wzywa strony na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia wyjaśnień. Z wizyty strony w Urzędzie sporządzane są protokoły przesłuchania strony. 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)⁸. 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 wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 81, art. 86 k.p.a.)⁹. Jednocześnie należy odróżnić przesłuchanie strony od wyjaśnień składanych przez stronę, które nie są środkiem dowodowym, a dotyczą przedstawienia przez stronę stanu faktycznego sprawy wymagającego udowodnienia¹⁰. Wobec tego nie są odbierane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie WO.5343.18.2020 początkowo korespondencję kierowano do osoby, której dotyczył wniosek na błędny adres, inny niż ten podany przez wnioskodawcę. W ten sposób wysłano zawiadomienie o kontroli oraz wezwanie do złożenia wyjaśnień. Powyższe wynikało z omyłki pracownika.

W toku kontroli ustalono, że prowadząc postępowanie nr WO.5343.7.2020 organ nie zastosował środków dowodowych takich jak przesłuchanie świadków lub oględziny. Jedynym pozyskanym dowodem w sprawie jest protokół przesłuchania strony. Z wyjaśnień wniesionych pismem z 7 września 2021 r. wynika, że:

„Osoba wobec której wszczęto postępowanie o wymeldowanie z urzędu (...) po prawidłowym dokonaniu wezwania na przesłuchanie, wysłanym na adres (...) zeznała, iż przebywa w danym miejscu zamieszkania (...), co tutejszy organ uznał za udowodnione i co jest zgodne z dyspozycją zawartą w art. 80 kpa. Ponadto prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia umarzającego postępowanie w sprawie potwierdza również fakt, iż żadna ze stron nie

⁸ Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I GSK 1007/18.

⁹ *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.

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 86 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021.

kwestionowała omawianych ustaleń faktycznych sprawy i nie odwołała się od wydanego rozstrzygnięcia. Ponadto od marca 2020 r. do dnia dzisiejszego obowiązuje stan epidemii i czynności organu polegające na wezwaniach do osobistego stawiennictwa czy też oględziny nieruchomości dokonywane były w ograniczonym zakresie ze względów sanitarnych”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że w ocenie kontrolujących postępowanie wyjaśniające nie zostało przeprowadzone rzetelnie, a zgromadzony materiał dowodowy był niewystarczający do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Brak odwołania w żadnym przypadku nie stanowi potwierdzenia, że postępowanie administracyjne przeprowadzone zostało w sposób prawidłowy. Mając na uwadze przesłane żądanie Prokuratora w opinii kontrolujących należało podjąć dodatkowe czynności wyjaśniające, tak aby nie było wątpliwości, co do faktu stałego przebywania osoby pod wskazanym adresem.

W toku kontroli stwierdzono, że w protokołach z 15 października 2020 r. WO.5343.13.2020 oraz WO.5343.14.2020 omyłkowo wskazano, że przesłuchanie odbyło się 15 sierpnia 2020 r.

Kontrola wykazała, że w wezwaniach świadków do złożenia wyjaśnień nie zamieszczono pouczenia o środkach przymusu, o których mowa w art. 88 § 1 k.p.a. (dot. WO.5343.18.2020, WO.5343.4.2020, WO.5343.9.2020, WO.5343.13.2020, WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020). Powyższe jest niezgodne z dyspozycją art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a., która określa, że w wezwaniu należy wskazać skutki prawne niezastosowania się do wezwania. Zauważyć należy, że powyższe skutkowało odmową zeznań, bez uzasadnienia w sprawie WO.5343.4.2020. W piśmie z 7 września 2021 r. wyjaśniono, że:

„Pracownik zajmujący się daną materią spraw przejął wadliwe wzorce pism procesowych stosowane dotychczas przez poprzednich pracowników merytorycznych. Wszystkie wymagane informacje w wezwaniach stron, w tym pouczenia o środkach przymusu zostaną uzupełnione w toczących się i przyszłych postępowaniach”.

Na podstawie analizy udostępnionej dokumentacji stwierdzono, że w postępowaniach WO.5343.18.2020, WO.5343.4.2020, WO.5343.9.2020, WO.5343.13.2020, WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020 strony nie zostały zawiadomione o planowanych przesłuchaniach świadków, co jest niezgodne z treścią art. 79 § 1 k.p.a., która wskazuje, że strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Ww. piśmie z 7 września 2021 r. poinformowano, że:

„W/w okoliczność wynikała z przeoczenia pracownika i z nadmiaru prowadzonych spraw. W kolejnych prowadzonych postępowaniach strony będą informowane o przysługujących im uprawnieniach procesowych – w tym o treści art. 79 k.p.a.”.

Dodatkowo należy zauważyć, że konieczność zawiadamiania o powyższym dotyczy nie tylko przeprowadzania dowodu ze świadków, ale również przesłuchania pozostałych stron postępowania, co wynika z treści art. 79 § 2 k.p.a. Niemniej również w tych przypadkach organ nie realizował tego obowiązku (WO.5343.3.2020, WO.5343.4.2020, WO.5343.7.2020, WO.5343.9.2020, WO.5343.13.2020, WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020, WO.5343.18.2020).

W zawiadomieniu o zakończeniu postępowania dowodowego z 23 lutego 2021 r. nr WO.5343.18.2020 wskazano, że „do 05.03.2020 r. w godzinach od 9:00 do 13:00 można zapoznać i wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszać żądań

w sprawie (...). Tożsama sytuacja miała miejsce w przypadku postępowań nr WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020 (zawiadomienie z 17 marca 2021 r., wyznaczony termin 24 marca 2021 r.). W związku z powyższym zauważyć należy, że określona data nie uwzględnia czasu w którym strona mogłaby odebrać pismo pozostawione w placówce pocztowej (art. 44 k.p.a.). Istnieje prawdopodobieństwo, że w takich sytuacjach stronie doręczono by pismo już po wyznaczonym terminie. W piśmie z 7 września 2021 r. wskazano, że:

„W rzeczonych sprawach dokonano nieprawidłowego określenia terminu do zapoznania się z aktami prowadzonego postępowania wskazując datę graniczną określoną co do dnia podczas gdy dla każdej strony winien być określony termin wskazany od dnia doręczenia. Omawiana sytuacja była spowodowana niewłaściwym zrozumieniem materii związanej z prawidłowym obliczaniem terminu. Nieprawidłowości w obliczaniu terminu zostaną wyeliminowane w przyszłych postępowaniach administracyjnych”.

Jednocześnie należy zauważyć, że również terminy wyznaczane przez organ stronom lub świadkom w wezwaniach do złożenia wyjaśnień są zbyt krótkie. W tych sytuacjach należy w wezwaniach wskazać konkretny termin, niemniej do czasu niezbędnego na doręczenie pisma należy również doliczyć 7 dniowy termin, o którym mowa w treści art. 79 § 1 k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono, że zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego nr WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020 wysłane zostały wyłącznie do jednej ze stron postępowania. W piśmie z 7 września 2021 r. wyjaśniono, że:

„W/w sytuacja została spowodowana nadmiernym obciążeniem psychicznym pracownika i niewłaściwą organizacją stanowiska pracy – nieustanna bezpośrednia obsługa interesanta i przyjęcie obowiązków za pracownika będącego na dłuższym zwolnieniu chorobowym spowodowały wadliwości w prowadzonych postępowaniach”.

Powyższe należy uznać na przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że organ ponownie wezwał stronę do złożenia wyjaśnień (dot. sprawy nr WO.5343.4.2020) w dniu 25 czerwca 2020 r., mimo że do tego czasu nie ustalił adresu pod jakim ww. osoba przebywa. W piśmie z 7 września 2021 r. wyjaśniono, że:

„Wezwanie do złożenia wyjaśnień zostało ponownie wysłane, gdyż do organu dotarła informacja, że strona przebywa na przedmiotowej nieruchomości. Organ na podstawie tej informacji podjął kolejną próbę nawiązania kontaktu ze stroną, co jest zgodne z zasadami postępowania dowodowego określonym w kpa”.

Zauważyć należy, że powyższa okoliczność nie została utrwalona w aktach sprawy, co jest niezgodne z treścią ww. art. 72 § 1 k.p.a.

W toku kontroli ustalono, że organ w sprawie nr WO.5343.16.2020 wydał jedną decyzję dotyczącą wymeldowania Pani K.Z. i jej małoletniego syna. 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 decyzji¹¹.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono nierzetelny zapis w uzasadnieniu decyzji WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020, gdyż Pan Grzegorz Zaprawa nie był stroną przedmiotowych postępowań.

Kontrola wykazała, że decyzje o umorzeniu nie zawierają prawidłowej podstawy prawnej, gdyż organ nie przywołał art. 105 § 1 k.p.a.

Odnosząc się do kwestii doręczeń zauważyć należy, że w udostępnionych aktach postępowania nr WO.5343.3.2020 pozostawiono nieodebraną w terminie kopertę (zawierającą wydaną w sprawie decyzję), która została błędnie wysłana (pomyłono imię strony). W wyjaśnieniach z 7 września 2021 r. wskazano, że:

„W przypadku danych osobowych adresata nastąpiła omyłka pisarska gdyż zaadresowano korespondencję do Pana S.W (podano II imię adresata decyzji) podczas gdy strona prawidłowo nazywa się A.S.W W/w okoliczności wpłynęły na wadliwość decyzji w tym niemożność jej doręczenia właściwej stronie”.

Ponadto kontrola wykazała, że decyzja WO.5343.13.2020 nie została doręczona wszystkim stronom postępowania. W piśmie z 7 września 2021 r. wyjaśniono, że:

„W/w sytuacja została spowodowana nadmiernym obciążeniem psychicznym pracownika i niewłaściwą organizacją jego stanowiska pracy – nieustanna bezpośrednia obsługa interesanta i konieczność przebywania przez pracownika na opiece nad dzieckiem spowodowały wadliwości w prowadzonych postępowaniach”.

Za przyczynę powstania przedmiotowych nieprawidłowości należy uznać okoliczności wskazane w ww. wyjaśnieniach.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że decyzja WO.5343.9.2020 została odebrana osobiście przez stronę bez wskazania daty odbioru. Dodatkowo zauważyć należy, że z wyjaśnień wniesionych pismem z 7 września 2021 r. wynika, że decyzja WO.5343.3.2020 została odebrana osobiście, niemniej powyższe nie zostało udokumentowane. W związku z powyższym wskazać 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. Natomiast zgodnie z dyspozycją § 2 ww. art. 46 k.p.a. jeżeli odbierający pismo uchyla się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur.

W piśmie z 25 czerwca 2020 r. WO.5343.4.2020 poprawiono ręcznie wyznaczoną dla świadka datę na złożenie zeznań, w piśmie WO.5343.14.2020 z 19 lutego 2021 r. dokonano poprawki korektorem (dot. imienia i nazwiska strony postępowania). Podkreślić należy, że niedopuszczalne jest używanie korektora. Jakichkolwiek skreśleń i poprawek (jeżeli

¹¹ 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.

zaistniałaby konieczność dokonania modyfikacji) należy tak dokonywać, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne oraz by wynikało z nich kto dokonał takiej czynności (stosowna parafka). Jednocześnie należy unikać takich sytuacji, gdyż budzą one wątpliwości jakiej treści pismo dotarło do strony.

Kontrola wykazała, że na wydanych decyzjach zamieszczane są błędne adnotacje o opłacie skarbowej. Zauważyć należy, że zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 3 ww. ustawy o opłacie skarbowej organy dokonują adnotacji **potwierdzających** zapłatę opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej zapłaty. W myśl § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹² wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję), organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, w której **określa wysokość uiszczonej opłaty** - w przypadku gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej; określa podstawę prawną jej niepobrania - w przypadku gdy przepisy odrębne dopuszczają możliwość rozpatrzenia wniosku mimo nieuiszczenia należnej opłaty; określa podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia. Natomiast organ na wydawanych decyzjach zamieszcza zapis „Decyzja podlega opłacie skarbowej na podstawie ustawy z dnia 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. 2020 r. poz. 1546)”, co jest niezgodne z treścią ww. przepisów.

Ponadto na wszystkich decyzjach o umorzeniu organ zamieścił błędną adnotację, że decyzja podlega opłacie skarbowej na podstawie art. 7 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej. Przedmiotowy przepis wskazuje, że zwalnia się od opłaty skarbowej jednostki budżetowe.

Jednocześnie na marginesie należy zauważyć, że z akt spraw dot. decyzji w sprawie umorzenia postępowania nie wynika czy wnioskodawcy zostali pouczeni o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej. W piśmie z 7 września 2021 r. wskazano, że:

„Każdy interesant otrzymuje w momencie przyjmowania wniosku o wymeldowanie ustną informację o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej w momencie otrzymania decyzji niezgodnej z żądaniem wnioskodawcy – np. w przypadku umorzenia postępowania”.

Wyjaśnić należy, że mając na uwadze ogólną zasadę pogłębiania zaufania oraz zasadę udzielania informacji, informowanie o powyższym wnioskodawców jest zasadne. Przy czym brak omawianej informacji na piśmie nie ma wpływu na ocenę końcową przedmiotowego zagadnienia.

W toku kontroli zauważono również, 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 kancelaryjnej¹³.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330).

¹³ Rozporządzenie 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 zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67, ze zm.).

Odnosząc się do terminowości załatwiania spraw ustalono, że tylko 2 spośród 10 poddanych kontroli postępowań¹⁴ przeprowadzone zostały terminowo. Przy tym w toku kontroli stwierdzono, że w nw. sprawach:

- WO.5343.18.2020: pomiędzy 21.12.2020 r. (przesłuchanie strony), a 26.01.2021 r. (wezwanie świadków);

- WO.5343.4.2020:

- pomiędzy 8 kwietnia 2020 r. (wpływ pisma z Komendy Powiatowej Policji w Zgorzelcu dot. dokonanych ustaleń), a 29 czerwca 2020 r. (wezwania świadków);
- pomiędzy 13 lipca 2020 r. (przesłuchanie świadka), a 4 września 2020 r. (sporządzenie zapytania do KRK);
- pomiędzy 23 listopada 2020 r. (wpływ informacji z KRK, że osoba przebywa w zakładzie karnym), a 26 stycznia 2021 r. (dzień wydania decyzji w sprawie).

- WO.5343.3.2020: pomiędzy 5 marca 2020 r. (wpływ pisma z Komendy Powiatowej Policji), a 7 maja 2020 r. (pismo strony);

- WO.5343.13.2020: pomiędzy 17 listopada 2020 r. (wpływ informacji z Komendy Powiatowej Policji), a dniem 22 lutego 2021 r. (dzień wydania decyzji).

- WO.5343.14.2020, WO.5343.15.2020, WO.5343.16.2020:

- pomiędzy 17 listopada 2020 r. (wpływ pisma z Komendy Powiatowej Policji), a 18/19 lutego 2021 r. (wezwania świadków);
- pomiędzy 24 marca 2021 r. (data wyznaczona stronom na zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym), a 17 czerwca 2021 r. (dzień wydania decyzji)

organ nie podjął w sprawie żadnych czynności procesowych zmierzających do zebrania materiału dowodowego. Z wyjaśnień z 7 września 2021 r. wynika, że:

„W trakcie pandemii możliwość prowadzenia oględzin i czynności dowodowych zwłaszcza w miejscu zamieszkania stron była ograniczona. W/w okoliczności spowodowały brak podejmowania działań w powyższym zakresie zwłaszcza, iż strony chętnie w tym okresie korzystały z uprawnień określonych w art. 15 zwr i 15 zzs (zawieszenie biegu terminów na dokonanie czynności) ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19...).
W zakresie zawieszenia biegu terminów postępowania administracyjnego”.

W związku z powyższym zauważyć należy, że wspomniane regulacje obowiązywały jedynie w okresie od 31 marca 2020 r. do 22 maja 2020 r. Jednocześnie opisane ustalenia nie dotyczyły braku dokonywania czynności dowodowych. 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 k.p.a. oznacza zakaz nieuzasadnionego przedłużania postępowania administracyjnego i powinność dążenia przez organ do niezwłocznego załatwienia sprawy¹⁵.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że prowadząc postępowanie nr WO.5343.3.2020 organ nie zrealizował obowiązku, o którym mowa w art. 36 § 1 k.p.a. zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ

¹⁴ Dot. postępowań nr WO.5343.7.2020, WO.5343.3.2021.

¹⁵ Wyrok WSA Białystok z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Bk 122/20.

administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. W wyjaśnieniach z 7 września 2021 r. wskazano, że:

„(...) po wysłaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania strona skontaktowała się telefonicznie informując, że podejmuje samodzielnie działania w celu wymeldowania z przedmiotowej nieruchomości. Po ogłoszeniu pandemii COVID-19 nie prowadzono dalszych czynności na piśmie, a strony były informowane o działaniach organu telefonicznie. W załączeniu kserokopia notatki służbowej potwierdzającej w/w okoliczność”.

W związku z powyższym zauważyć należy, że powyższe nie stanowi uzasadnienia braku sygnalizacji, o której mowa w ww. przepisie. Brakuje również innych adnotacji, które dokumentowałyby fakt przeprowadzenia rozmów telefonicznych ze stronami.

Ponadto w sprawach WO.5343.4.2020, WO.5343.9.2020, WO.5343.14.2020, WO.5343.18.2020 organ nie dotrzymał terminu wskazanego w sporządzonych zawiadomieniach o nowym terminie załatwienia sprawy, mimo to nie sprządził kolejnych sygnalizacji.

Nr sprawy	Wyznaczony nowy termin załatwienia sprawy	Data wydania decyzji
WO.5343.4.2020	28.09.2020 r.	26.01.2021 r.
WO.5343.9.2020,	07.09.2020 r.	15.09.2020 r.
WO.5343.14.2020	04.03.2021 r.	17.06.2021 r.
WO.5343.18.2020	11.02.2021 r.	09.03.2021 r.

W piśmie z 7 września 2021 r. wyjaśniono, że:

„Rok 2020 był rokiem specyficznym jeżeli chodzi o organizację i tryb pracy pracodawców, w tym również jednostek samorządu terytorialnego. Wskutek pandemii Sars-Cov-2 i wchodzenia w życie kolejnych regulacji prawnych wynikających z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, a także kolejnych Rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii tryb funkcjonowania pracy organów uległ zmianom, w tym sporym ograniczeniom. Na powyższy stan bezpośrednio przełożenie miała również sytuacja spowodowana stanem zdrowia pracowników, w tym ich absencją wynikająca z choroby, czasem kilkukrotnej kwarantanny, przebywaniu na zasiłku opiekuńczym związanym z opieką nad małoletnim dzieckiem czy wreszcie koniecznością polecenia pracy zdalnej. Omawiane sytuacje miały kluczowy wpływ na funkcjonowanie urzędu i obsługę interesantów, która pomimo pandemii ze względu na specyfikę spraw odbywała się chociaż w ograniczonym zakresie. Problematyczne zastępstwa pracowników, ich praca zdalna i ogólnie panujące zamieszanie spowodowało nieprawidłowości

w prowadzeniu kontrolowanych postępowań, utrudniła możliwość bieżącej kontroli terminowości postępowań”.

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, że wskazane nieprawidłowości w zakresie terminowości prowadzonych postępowań uwzględniają termin, o którym mowa w nieobowiązującej już treści art. 15zżs ust. 1 oraz ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁶. Niemniej jednak pomimo tego, nie można uznać, że postępowania przeprowadzono terminowo¹⁷. Przy tym problemy organizacyjne jednostki nie mogą stanowić uzasadnienia nieterminowego załatwiania spraw, lecz należy je traktować jako powód powstania przedmiotowej nieprawidłowości. Jako kolejną przyczynę należy wskazać utrudnienia w funkcjonowaniu Urzędu związane z ogłoszeniem stanu epidemii.

[dowód: akta kontroli str. 23-626]

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

Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru Pesel oraz rejestru mieszkańców

Kontroli poddano 30 spraw¹⁸ dotyczących udostępnienia danych z rejestru PESEL oraz rejestru mieszkańców¹⁹. Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że wnioski zostały złożone na właściwych formularzach określonych na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia 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 faktycznego²⁰. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, iż w większości spraw wnioskodawcami były podmioty zwolnione z opłaty za udostępnienie danych, na podstawie art. 53 pkt 1 u.e.l. Wyjątek stanowi sprawa WO.5345.1.30.2020, gdzie w aktach

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 374; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842.

¹⁷ Wyjątek dot. postępowań nr WO.5343.7.2020 oraz WO.5343.3.2021, które zakończyły się w ustawowym terminie.

¹⁸ Poddano kontroli 30 spraw, lecz na wniosek z dnia 7 grudnia 2020 r. udzielono dwóch odpowiedzi: WO.5345.1.143.2020 i WO.5345.1.142.2020

¹⁹ WO.5345.1.1.2020, WO.5345.1.10.2020, WO.5345.1.20.2020, WO.5345.1.30.2020, WO.5345.1.40.2020, WO.5345.1.50.2020, WO.5345.1.60.2020, WO.5345.1.70.2020, WO.5345.1.80.2020, WO.5345.1.90.2020, WO.5345.1.103.2020, WO.5345.1.113.2020, WO.5345.1.123.2020, WO.5345.1.133.2020, WO.5345.1.143.2020, WO.5345.1.142.2020, WO.5345.1.1.2021, WO.5345.1.7.2021, WO.5345.1.14.2021, WO.5345.1.21.2021, WO.5345.1.28.2021, WO.5345.1.35.2021, WO.5345.1.42.2021, WO.5345.1.49.2021, WO.5345.1.56.2021, WO.5345.1.63.2021, WO.5345.1.70.2021, WO.5345.1.77.2021, WO.5345.1.84.2021, WO.5345.1.91.2021, WO.5345.1.98.2021.

²⁰ Dz.U. poz. 2523 – obowiązujące od 1 stycznia 2019 r.

znajdował się dowód dokonania opłaty za udostępnienie danych (31 zł)²¹ oraz potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa (17 zł)²².

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL co do zasady udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, w zakresie w jakim wykazał on uprawnienia do uzyskania żądanych danych.

Kontrola wykazała, iż w 6 sprawach²³ nie udzielono wszystkich informacji, które żądał wnioskodawca. Stwierdzono m.in.: w sprawie WO.5345.1.70.2021 wnioskodawca wniósł o udostępnienie następujących informacji: adres zameldowania na pobyt stały i czasowy; nazwisko i imię (imiona), nazwisko rodowe, imiona rodziców; datę urodzenia; datę zgonu, numer aktu zgonu i kto sporządził ten akt; poprzednie imiona i nazwiska; numer PESEL; seria, numer i datę ważności ostatnio wydanego dowodu osobistego. W odpowiedzi organ ustosunkował się do większości żądanych informacji, za wyjątkiem informacji o adresie zameldowania na pobyt stały i czasowy. W sprawie WO.5345.90.2020 wnioskodawca żądał: adres zameldowania na pobyt stały i czasowy; imię i nazwisko; poprzednie imiona i nazwiska; data urodzenia, numer PESEL; imię ojca i matki; seria, numer i data ważności ostatnio wydanego dowodu osobistego, a także dane organu, który go wydał; datę zgonu oraz numer aktu zgonu i dane organu, który wydał akt zgonu; informacja o poprzednich adresach meldunkowych oraz adres korespondencyjny/pobytu. W odpowiedzi organ ustosunkował się do większości żądanych informacji, za wyjątkiem informacji o organie, który wydał dowód osobisty.

Należy dodać, że w przypadku braku jakichkolwiek informacji, które żąda wnioskodawca, należało ustosunkować się również w tym zakresie i udzielić odpowiedzi, np. brak danych.

W sprawie WO.5345.1.70.2020 w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z rejestru PESEL, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. organ wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania. Podkreślić trzeba, że w rzeczonym wezwaniu nie wskazano terminu w jakim powinno nastąpić uzupełnienie. Wspominany przepis wskazuje, że należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni. Dodatkowo, w aktach sprawy nie ma potwierdzenia odbioru pisma, o czym dokładnie później. Warto wskazać, że w przypadku pozostawienia podania bez rozpoznania po upływie wyznaczonego terminu na uzupełnienie wniosku, dobrą praktyką byłoby zasygnalizowanie przyczyn, dla których podanie należało pozostawić bez rozpoznania. Może to przybrać formę pisma informacyjnego skierowanego do wnioskodawcy (gdy znany jest jego adres).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie opłat za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców oraz rejestru PESEL z dnia 22 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2482).

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).

²³ Dodatkowo ustalono, iż w następujących sprawach nie udzielono następujących informacji:

WO.5345.1.80.2020 – brak informacji o organie, który wydał dowód osobisty;

WO.5345.1.60.2020 – brak informacji o poprzednich nazwiskach i imionach osoby, której wniosek dotyczy;

WO.5345.1.50.2020 – brak informacji o zgonie;

WO.5345.1.40.2020 – brak informacji o poprzednich nazwiskach i imionach osoby, której wniosek dotyczy;

Kontrola wykazała, że w 5 przypadkach²⁴ organ dokonał czynności technicznej weryfikacji podpisu elektronicznego wnioskodawcy, co zostało udokumentowane w aktach. W ten sposób potwierdzono, iż podpis elektroniczny, którym były opatrzone wnioski o udostępnienie danych, wywoływał skutki prawne, bowiem został złożony w okresie ważności podpisu (podpisy xades zakończone pozytywną weryfikacją), co jest zgodne z normą art. 18 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²⁵.

Stwierdzono, iż w 9 przypadkach²⁶ brak jest w aktach informacji o zweryfikowaniu podpisu elektronicznego wnioskodawcy. W wyjaśnieniach z 16 września 2021 r. o numerze WO.5341.1.1.2021/4²⁷ wskazano:

*„Weryfikacji podpisów dokonano za pomocą rządowej strony:
<https://moj.gov.pl/nforms/signer/upload?xFormsAppName=SIGNER&xadesPdf=true>.”²⁸*

oraz

„Wnioski w sprawach WO.5345.1.103.2020, WO.5345.1.90.2020, WO.5345.1.80.2020, WO.5345.1.40.2020, WO.5345.1.20.2020, WO.5345.1.10.2020 zostały przesłane w formie formularzy .pdf zbiorczo spakowanych do folderu .zip. Pisma przewodnie zostały podpisane za pomocą certyfikatu kwalifikowanego, który został zweryfikowany w programie proCetum Smart Sign.”

Specyfika postępowania administracyjnego związana z koncentracją materiału dowodowego w jednym czasie i miejscu, wymusza konieczność pisemnego utrwalenia w aktach sprawy, a następnie uzewnętrznienia ustaleń dokonanych w toku postępowania. Pisemny charakter postępowania administracyjnego, określony w art. 14 k.p.a., koresponduje również z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Pozwala bowiem ograniczyć ewentualne spory odnośnie do ustalonych w postępowaniu okoliczności faktycznych i prawnych²⁹. Dlatego organ administracji publicznej obowiązany jest do dokumentacji w formie pisemnej podejmowanych przez organ i stronę czynności w celu załatwienia sprawy. Mając to na uwadze, należy wskazać, że dokumentacja sprawy powinna odzwierciedlać ustalone fakty, na podstawie których organ podejmuje rozstrzygnięcie. W toku kontroli nie stwierdzono dokumentów, z których wynika, iż weryfikacja podpisu miała miejsce. Dodatkowo zauważyć należy, że w aktach spraw zabrakło adnotacji przewidzianej w art. 72 § 1 k.p.a., która mogłaby potwierdzić fakt dokonania weryfikacji elektronicznego podpisu wnioskodawcy, co byłoby zgodne z § 47 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej. Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że stanowi to naruszenie wcześniej wskazanych przepisów.

Kontrola wykazała, że w 4 odpowiedziach³⁰ na wnioski o udostępnienie danych z rejestru PESEL organ nie wskazywał podstawy prawnej działania. W przypadku braku możliwości wydruku podstawy prawnej na formularzu systemowym, stosownym zdaje się być

²⁴ WO.5345.1.63.2021, WO.5345.1.49.2021, WO.5345.1.35.2021, WO.5345.1.7.2021, WO.5345.1.133.2020.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1173.

²⁶ WO.5345.1.143(142).2020, WO.5345.1.123.2020, WO.5345.1.103.2020, WO.5345.1.90.2020, WO.5345.1.80.2020, WO.5345.1.70.2020, WO.5345.1.40.2020, WO.5345.1.20.2020, WO.5345.1.10.2020.

²⁷ Zwany dalej wyjaśnieniami z 16 września 2021 r.

²⁸ Dotyczy spraw: WO.5345.1.143.2020 (WO.5345.1.142.2020), WO.5345.1.123.2020 oraz WO.5345.1.70.2020.

²⁹ R. Hauser, M. Wierzbowski Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 14 k.p.a., wyd. 7, 2021.

³⁰ WO.5345.1.70.2021, WO.5345.1.123.2020, WO.5345.1.40.2020, WO.5345.1.30.2020

sporządzanie pisma przewodniego zawierającego podstawę prawną działania organu lub jej przytoczenie w rubryce „uwagi”. Zgodnie bowiem z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Mając to na uwadze, należy wskazać, że stanowi to naruszenie przytoczonego przepisu.

W nagłówkach 3 pism³¹ stanowiących odpowiedź na wnioski, widnieje nieprawidłowe oznaczenie aparatu pomocniczego „Urzędu Gminy Zgorzelec” zamiast organu (Wójta Gminy Zgorzelec). Odpowiedzi były podpisane przez prawidłowo upoważnionych pracowników. Dodatkowo należy wspomnieć, że w sprawie WO.5345.1.113.2020 zastosowano nieprawidłową pieczęć, bez odpowiedniej frazy wskazującej na działanie pracownika z upoważnienia Wójta. Warto również zwrócić uwagę, że dołączone do akt kontroli upoważnienia nr 6/WO/2018 oraz 7/WO/2018 wskazują poprzednie stanowisko upoważnionego pracownika. W tym zakresie zasadnym jest rozważenie aktualizacji tych dokumentów.

Większość spraw została załatwiona terminowo. Wyjątek stanowi sprawa WO.5345.1.35.2021 gdzie wygenerowane Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia wniosku wskazuje datę 28 grudnia 2020 r., natomiast pismo stanowiące odpowiedź została opatrzona datą 16 lutego 2021 r., co stanowi naruszenie art. 35 k.p.a.

W toku kontroli zauważono również, 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.

W 14 sprawach³² wnioski wpłynęły do organu za pośrednictwem systemu e-PUAP. Organ udzielił odpowiedzi, lecz z akt sprawy nie wynika czy zostały wysłane w sposób elektroniczny. Pismem z dnia 13 września 2021 r. poproszono o wyjaśnienie tej sytuacji w jaki sposób wysłano pisma do wnioskodawców we wszystkich kontrolowanych sprawach. W wyjaśnieniach z dnia 16 września 2021 r wskazano:

„Pozostałe sprawy wysłane listem poleconym jednak z powodu błędnego zapisu sygnatur w książce nadawczej nie odnaleziono numerów przesyłek.”

W dniu 20 września 2021 r. skontaktowano się telefonicznie³³ z pracownikiem odpowiedzialnym za realizację zadań z zakresu spraw udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, celem sprecyzowania wyjaśnień. Ustalono, że pisma były wysyłane elektronicznie, ale z powodu problemów technicznych nie generowało się elektroniczne potwierdzenie wysłania pisma do wnioskodawcy, zatem wysłano je pocztą tradycyjną.

Na początku 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

³¹ WO.5345.1.14.2021, WO.5345.1.103.2020, WO.5345.1.1.2020

³² WO.5345.1.63.2021, WO.5345.1.49.2021, WO.5345.1.35.2021, WO.5345.1.7.2021, WO.5345.1.143.2020 (WO.5345.1.142.2020), WO.5345.1.133.2020, WO.5345.1.123.2020, WO.5345.1.103.2020, WO.5345.1.90.2020, WO.5345.1.80.2020, WO.5345.1.70.2020, WO.5345.1.40.2020, WO.5345.1.20.2020, WO.5345.1.10.2020

³³ Notatka służbowa z rozmowy telefonicznej z dnia 20 września 2021 r.

lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³⁴. 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. Dodatkowo nie stwierdzono, dokumentów potwierdzających wysyłkę lub próbę wysłania za pomocą systemu elektronicznego.

Mając na uwadze przytoczne wyjaśnienia z dnia 16 września 2021 r. oraz ustalenia telefoniczne zauważyć należy, że w aktach sprawy zabrakło również adnotacji o której mowa w art. 72 § 1 k.p.a., tj. nie odnotowano informacji o technicznych problemach, które uzasadniały konieczność wysyłki pism w tradycyjny sposób. Obowiązek sporządzania adnotacji dotyczy tych czynności, które nie są wystarczająco istotne na spisywanie z nich protokołu, ale jednak na tyle ważne dla sprawy, że ich zaistnienie powinno zostać odnotowane na piśmie.

Warto dodać, że potwierdzenie odbioru pisma stanowiącego odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych znajduje się w 6 sprawach.³⁵

Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

W trzech sprawach WO.5345.1.95.2020, WO.5345.1.96.2020 oraz WO.5345.1.97.2020 organ wydał decyzje dotyczące odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie udostępnienia danych z rejestru PESEL. W uzasadnieniu decyzji prawidłowo wskazywano art. 48 ust. 2 u.e.l. w związku z art. 46 ust. 1 u.e.l. oraz art. 51 ust. 1 pkt 1 u.e.l. Rozstrzygnięcia nastąpiły we właściwej formie, tj. zgodnie z art. 107 k.p.a., zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Sprawy zostały załatwione terminowo. W aktach znajdują się potwierdzenia odbioru decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 627-829]

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

³⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 344 ze zm.

³⁵ WO.5345.1.63.2021, WO.5345.1.7.2021, WO.5345.1.50.2020, WO.5345.1.20.2020, WO.5345.1.10.2020

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

W związku z powyższym, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

1. Czynności z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrzymywać w aktach w formie stosownej adnotacji.
2. Rzetelnie dokumentować datę wpływu wniosków.
3. Prawidłowo doręczać sporządzane w toku postępowania pisma (w szczególności stronom pozbawionym wolności). Dołożyć należytej staranności, aby korespondencję kierować na właściwy adres.
4. Przestrzegać dyspozycji art. 86 k.p.a.
5. Postępowanie dowodowe prowadzić rzetelnie.
6. Starannie redagować treść sporządzanych protokołów.
7. W wezwaniach świadków do złożenia wyjaśnień zamieszczać pouczenia o środkach przymusu, o których mowa w art. 88 § 1 k.p.a.
8. Przestrzegać dyspozycji art. 79 k.p.a.
9. Prawidłowo określać datę złożenia wyjaśnień oraz właściwie wyznaczać termin na zapoznanie się z materiałem dowodowym.
10. Zawiadomić o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym wszystkie strony postępowania.
11. W przypadku gdy w postępowaniu łącznie rozpatrywanych jest kilka spraw, w każdej sprawie wydawać odrębną decyzję.
12. Uzasadnienia wydawanych decyzji sporządzać rzetelnie.
13. W decyzjach w sprawie umorzenia postępowania administracyjnego przywoływać prawidłową podstawę prawną.
14. Wydane decyzje doręczać wszystkim stronom postępowania.
15. Prawidłowo doręczać decyzje odbierane przez stronę osobiście.
16. Na wydawanych decyzjach zamieszczać prawidłową adnotację dotyczącą opłaty skarbowej.
17. Na pismach zamieszczać informację co do sposobu wysyłki, potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.
18. 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.
19. Udostępniać dane jednostkowe zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy.
20. Do uzupełnienia braków formalnych wniosku wzywać zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a.
21. Dokumentować w aktach fakt dokonania weryfikacji podpisu elektronicznego wnioskodawcy.
22. W odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL wskazywać podstawę prawną działania organu.

23. W nagłówkach wszystkich pism stosować właściwe oznaczenie organu udostępniającego dane oraz stosować prawidłową pieczęć, wskazującą na działanie z upoważnienia Wójta.
24. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych, które wpłynęły w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrynkę podawczą organu, doręczać zgodnie z zasadami określonymi w art. 39¹ k.p.a.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie **w terminie do 29 listopada 2021 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości lub przyczynach ich niepodjęcia.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
I WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Kresa