



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 21 marca 2022 r.

NK-KSE.431.1.63.2021.WK

Pan
Jakub Bronowicki
Wójt Gminy Wisznia Mała

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 30 listopada 2021 r. na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 listopada 2021 r. nr: NK-KSE.0030.174.2021.WK oraz NK-KSE.0030.175.2021.WK, kontrolerzy z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Weronika Kornacka - inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
 - Magdalena Janiszewska – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),
- przeprowadzili w Urzędzie Gminy Wisznia Mała (ul. Wrocławska 9, 55-114 Wisznia Mała), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności 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 Wicewojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2021 r. nr NK-KSE.430.2.2021.MK.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. 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.

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

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 135.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 510, ze zm.

kontrolowanych zagadnień.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Jakub Bronowicki – Wójt Gminy Wisznia Mała. Zadania z kontrolowanego zakresu były realizowane przez trzech pracowników: Kierownika Referatu Ogólnego i Spraw Obywatelskich, inspektora ds. ewidencji ludności i spraw obywatelskich, młodszego referenta ds. działalności gospodarczej, ewidencji ludności o dowodów osobistych z Referatu Ogólnego i Spraw Obywatelskich. Bezpośredni nadzór nad pracownikami sprawował Sekretarz Gminy⁴.

Realizację przez Wójta Gminy Wisznia Mała 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 27 decyzji administracyjnych, 10 zostało poddanych kontroli. Spośród ww. spraw 3 zakończono umorzeniem postępowania (SO.5343.6.8.2020, SO.5343.6.11.2020, SO.5343.6.7.2021). W pozostałych przypadkach organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego (SO.5343.6.9.2019, SO.5343.6.22.2019, SO.5343.6.1.2020, SO.5343.6.4.2020, SO.5343.6.14.2020, SO.5343.6.2.2021, SO.5343.6.5.2021).

W toku kontroli stwierdzono, iż organ z reguły weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym⁵. We wszystkich sprawach, w których było to wymagane⁶, do akt załączony został dokument potwierdzający wpłatę opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej⁷. Na wydanych decyzjach zamieszczona została adnotacja o opłacie skarbowej, o której mowa w art. 8 ust. 3 ww. ustawy i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁸.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż w poddanych kontroli sprawach, na każdym etapie postępowania strony miały zapewniony czynny udział. Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, a strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, dalej „k.p.a.” Przy prowadzeniu postępowań z reguły prawidłowo stosowano przepisy prawa procesowego, w szczególności art. 50, 54, 67, 68, 75, 77, 79 k.p.a.¹⁰ W trakcie prowadzonych postępowań podejmowane były właściwe czynności wyjaśniające,

⁴ Powyższe wynika z przedłożonego w toku kontroli zakresu czynności i obowiązków Sekretarza Gminy Wisznia Mała.

⁵ Wyjątek stanowi podanie dot. postępowania nr SO.5343.6.8.2020, co zostanie opisane poniżej.

⁶ Sprawy nr SO.5343.6.22.2019, SO.5343.6.5.2021 prowadzone były z Urzędu.

⁷ 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 2021 r., poz. 1923 ze zm.).

⁸ rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330).

⁹ t.j. Dz. U. z 2021, poz. 735, ze zm.

¹⁰ Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostaną opisane poniżej.

mające na celu ustalenie stanu faktycznego. Postępowania dowodowe prowadzone były rzetelnie.

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

Wszczęte postępowania administracyjne zakończone zostały wydaniem decyzji, które zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania¹¹, 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., zgodne ze wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy¹².

W toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

Z księgi wieczystej nieruchomości, której dotyczy sprawa nr SO.5343.6.8.2020 wynika, że ma ona dwóch właścicieli, natomiast stroną postępowania o wymeldowanie w trybie administracyjnym będzie każda osoba, która posiada tytuł prawny do przedmiotowej nieruchomości. W piśmie z 30 grudnia 2021 r. nr SO.5342.190.2021¹³ Sekretarz Gminy – Pani Joanna Hrycyk-Januszewska wyjaśniła, że:

„w sprawie znak SO.5343.6.8.2020 ustalono, na podstawie informacji zawartych w prowadzonym przez tut. organ rejestrze mieszkańców, że drugi właściciel nieruchomości (...) nie żyje”.

Wyjaśnienie zostało uwzględnione. Niemniej wskazać należy, że powyższe ustalenia nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy, 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.*

Jednocześnie brak stosownej adnotacji, o której mowa powyżej, dotyczącej dokonanych ustaleń w zakresie adresu nieruchomości, której dotyczy załączony do wniosku akt notarialny, stwierdzono w aktach sprawy nr SO.5343.6.9.2019.

Kontrola wykazała, że wniosek w sprawie nr SO.5343.6.8.2020 nie zawiera podpisu. Zauważyć należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione na piśmie powinno być podpisane przez wnoszącego. Niemniej organ nie wezwał do uzupełnienia braków formalnych podania, co stanowi naruszenie art. 64 § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach z 30 grudnia 2021 r. wskazano, że:

¹¹ Wyjątek stanowi decyzja nr SO.5343.6.11.2020 w której zabrakło pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania, co zostanie opisane poniżej.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

¹³ Zwany dalej wyjaśnieniami z 30 grudnia 2021 r.

„powodem braku podpisu wnioskodawcy na wniosku w sprawie znak SO.5343.6.8.2020 i nie podjęcia przez organ czynności określonych w art. 64 § 2 k.p.a. było niedopatrzenie pracownika.”

W toku kontroli stwierdzono, że w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania z reguły właściwie określano dzień jego wszczęcia. Wyjątek stanowi sprawa nr SO.5343.6.5.2021 prowadzona z urzędu. Zauważyć należy, że w postępowaniu wszczynanym z urzędu za przedmiotową datę należy uznać pierwszą czynność wobec strony. Pierwszą czynnością z reguły jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania¹⁴.

W trakcie czynności kontrynych ustalono, że w aktach sprawy SO.5343.6.4.2020 znajduje się protokół przesłuchania świadka – sołtysa wsi, niemniej brak wezwania ww. osoby do złożenia zeznań oraz zawiadomienia strony o planowanym terminie przeprowadzenia wskazanego dowodu, co stanowi naruszenie art. 50 § 1 k.p.a. oraz art. 79 § 1 i § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach z 30 grudnia 2021 r. wskazano, że:

„powodem braku podjęcia przez organ czynności określonych w dyspozycji art. 79 § 1 oraz § 2 k.p.a. (wezwanie sołtysa wsi do złożenia zeznań oraz zawiadomienie strony o planowanym terminie przesłuchania świadka) w sprawie znak SO.5343.6.4.2020 było niedopatrzenie pracownika”.

Powyższe należy uznać za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, że w sprawie nr SO.5343.6.2.2021 poproszono o uiszczenie opłaty skarbowej telefonicznie oraz przesyłając e-mail, w którym wskazano kwotę oraz nr konta bankowego. W związku z powyższym wskazać należy, że w przypadku stwierdzenia braków fiskalnych organ obowiązany jest wezwać wnioskodawcę do ich uiszczenia w trybie przewidzianym w art. 261 § 1 k.p.a.¹⁵. W wyjaśnieniach z 30 grudnia 2021 r. poinformowano, że:

„W sprawie SO.5343.6.2.2021 pracownik poinformował dnia 03.02.2021 r. stronę telefonicznie oraz pocztą e-mail o konieczności uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 10 zł za wydanie decyzji administracyjnej. Strona uiściła należną opłatę na konto Urzędu Gminy Wisznia Mała dnia 03.02.2021 r., tj. niezwłocznie po rozmowie z pracownikiem. Organ gminy deklaruje, iż w przyszłości wzywał będzie strony o uiszczenie opłaty skarbowej w trybie przewidzianym w art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.”.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości było nieprzestrzeżenie procedur.

W toku kontroli ustalono, że w sprawie SO.5343.6.2.2021 wniosek wpłynął 1 lutego 2021 r. w formie elektronicznej przez ePUAP, natomiast pisma w toku postępowania wysyłane były do wnioskodawcy w formie papierowej pocztą. Wyjaśnić należy, iż art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do 4 października 2021 r.) wskazywał, że jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, doręczenie pism następuje

¹⁴ por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Komentarz do art. 61. Wyd. 17, Warszawa 2021.

¹⁵ Zgodnie z dyspozycją art. 261 § 1 k.p.a. jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni.

za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Wyjątek dotyczył sytuacji, gdy strona lub inny uczestnik postępowania zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 39¹ § 1d k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w trakcie prowadzenia przedmiotowego postępowania). Przy czym z przesłanej dokumentacji nie wynikało, aby powyższa rezygnacja dotyczyła omawianej sprawy. W ww. piśmie z 30 grudnia 2021 r. wyjaśniono, że:

„W sprawie znak SO.5343.6.2.2021 pisma w toku postępowania były doręczane przez organ wnioskodawcy w formie papierowej, za pośrednictwem poczty, zamiast w formie dokumentu elektronicznego z powodu niedopatrzenia pracownika. Organ gminy doloży w przyszłości wszelkich starań, aby zapobiec tego typu uchybieniom”.

W związku z powyższym wskazane niedopatrzenie pracownika należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości. Przy tym decyzja wydana w ww. sprawie została wnioskodawcy doręczona za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Jednocześnie zauważyć należy, iż z akt sprawy SO.5343.6.11.2020 nie wynika, że strona dokonała wymeldowania. W wyjaśnieniach z 30 grudnia 2021 r. wskazano, że:

„Formularz zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu czasowego strony (...) nie został załączony do akt przedmiotowej sprawy z powodu niedopatrzenia pracownika”.

Powyższe stanowi przyczynę powstania ww. nieprawidłowości. Przy czym wyjaśnić należy, że w aktach przedmiotowej sprawy zasadne było pozostawienie stosownej adnotacji, o której mowa w art. 72 § 1 k.p.a.

Kontrola wykazała, że pisma sporządzane w toku postępowania podpisywane są z upoważnienia Wójta przez dwóch pracowników, niemniej jednak nie zostało im udzielone upoważnienie do działania w imieniu organu w tym zakresie. W piśmie z 30 grudnia 2021 r. wyjaśniono, że:

„upoważnienie Pani M. Sz. oraz Pani A. U. zostało zapisane w zakresie czynności i obowiązków ww. pracowników (...)”.

Jednocześnie do wyjaśnień załączono upoważnienia udzielone ww. pracownikom 31 grudnia 2011 r. oraz 4 listopada 2013 r., które nie obejmują podpisywania przedmiotowych pism w imieniu organu. W związku z powyższym wskazać należy, że również w omawianym zakresie Wójt powinien wydać stosowne upoważnienia dla ww. pracowników.

W toku kontroli stwierdzono, że w decyzji nr SO.5343.6.11.2020 zabrakło pouczenia o prawie zrzeczenia się odwołania, co jest niezgodne z dyspozycją art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.

Kontrola wykazała ponadto, że organ w sprawie nr SO.5343.6.5.2021 wydał jedną decyzję dotyczącą wymeldowania dwóch osób. W związku z powyższym wyjaśnić należy, że postępowania meldunkowe dotyczące członków jednej rodziny spełniają wymogi wynikające z art. 62 k.p.a., wprowadzającego instytucję współuczestnictwa formalnego. Postępowanie, w którym łącznie rozpatrywanych jest kilka spraw administracyjnych, kończy się wydaniem w każdej sprawie odrębnych decyzji¹⁶.

¹⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 62 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021. Dodatkowo obszerne wyjaśnienia na ten temat przedstawiono w piśmie nr SOC-OP.621.1.166.2017.AB z 10 czerwca 2019 r.

Kontrola wykazała, że podstawa prawna wydanych decyzji w sprawie umorzenia postępowania powołana została w sposób niepełny, gdyż przywołuje jedynie art. 105 § 1 k.p.a., pominięty został natomiast art. 35 u.e.l., co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

Odnosząc się do terminowości załatwiania spraw ustalono, że tylko 5¹⁷ spośród 10 postępowań przeprowadzono terminowo.

W toku kontroli stwierdzono, że w pismach z 20 stycznia 2020 r. nr SO.5343.6.9.2019 oraz z 27 listopada 2019 r. nr SO.5343.6.22.2019 wskazano stronom, że organ gminy przedłuża termin załatwienia sprawy do czasu otrzymania prawomocnego postanowienia sądu o ustanowieniu kuratora dla osoby nieobecnej. W ww. piśmie z 30 grudnia 2021 r. wyjaśniono, że:

„organ gminy (...) wskazał stronom, że przedłuża termin załatwienia sprawy do czasu otrzymania prawomocnego postanowienia sądu o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej, ponieważ nie był w stanie określić konkretnego terminu zakończenia postępowania przez sąd.”

W związku z powyższym zauważyć należy, że wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy w opisany powyżej sposób jest nieprawidłowe, z uwagi na fakt, iż niemożliwe jest zakończenie postępowania administracyjnego (a więc wydanie decyzji w sprawie) w dniu otrzymania przedmiotowego postanowienia, gdyż wtedy organ może podjąć jedynie dalsze czynności procesowe. Ponadto wyjaśnić należy, że wyznaczając nowy termin na załatwienie sprawy, należy wskazywać termin konkretny¹⁸. W przypadku gdy zakończenie postępowania nie jest możliwe we wskazanym stronom terminie (np. z powodu braku omawianego postanowienia sądu) organ obowiązany jest sporządzić kolejną sygnalizację.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że prowadząc postępowania nr SO.5343.6.14.2020, SO.5343.6.5.2021 organ nie zrealizował obowiązku, o którym mowa w art. 36 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia*. Natomiast w sprawach nr SO.5343.6.9.2019, SO.5343.6.22.2019, SO.5343.6.2.2021 nie sporządził kolejnych sygnalizacji o powyższym, pomimo niezakończenia spraw w wyznaczonym uprzednio terminie. W wyjaśnieniach z 30 grudnia 2021 r. wskazano, że:

„W sprawach znak SO.5343.6.9.2019 oraz znak SO.5343.6.22.2019 nie zostały sporządzone kolejne sygnalizacje o wyznaczeniu nowego terminu sprawy po wpływie prawomocnego postanowienia sądu o ustanowieniu kuratora dla osoby nieobecnej z powodu niedopatrzenia pracownika. (...) W sprawie znak SO.5343.14.2020 organ nie zastosował sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy, o której mowa w art. 36 § 2 k.p.a. z powodu niedopatrzenia pracownika.”

¹⁷ SO.5343.6.1.2020, SO.5343.6.4.2020, SO.5343.6.8.2020, SO.5343.6.11.2020, SO.5343.6.7.2021.

¹⁸ zob. wyr. WSA w Warszawie z 9 listopada 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wa 356/15.

Tożsame wyjaśnienia dotyczą spraw nr SO.534.6.2.2021 oraz SO.5343.6.5.2021. Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości. Przy tym wspomnieć należy, iż w ww. piśmie z 30 grudnia 2021 r. wskazano, że:

„Organ gminy deklaruje, iż doloży w przyszłości wszelkich starań, aby zapobiec tego typu uchybieniom, zobowiązując się również do przestrzegania załatwiania terminów zgodnie z art. 35 k.p.a., a także do powiadamiania stron o każdym nieterminowym załatwieniu sprawy, według dyspozycji art. 36 k.p.a.”

Jednocześnie na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy **wymagającej postępowania wyjaśniającego** powinno nastąpić **nie później niż w ciągu miesiąca**. Jest to termin, którego uchybienie powinno skutkować sygnalizacją, o której mowa w art. 36 k.p.a., również w przypadku, gdy organ uzna, iż sprawa ma charakter szczególnie skomplikowany¹⁹. Postępowanie takie należy uznać za właściwe mając na uwadze zasady ogólne k.p.a., przede wszystkim zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę szybkości postępowania oraz zasadę udzielania informacji. W związku z powyższym wskazać należy, iż zasadne byłoby sporządzenie ww. sygnalizacji przed upływem miesiąca. Niemniej powyższe nie miało wpływu na ocenę terminowości prowadzenia przedmiotowych postępowań administracyjnych.

W piśmie z 30 grudnia 2021 r. wyjaśniono również, iż:

„Jednocześnie należy zauważyć, iż w okresie od dnia 14.03.2020 r. (na mocy art. 15zss ust. 1 pkt 6 ustawy z 2.3.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych) do dnia 23.05.2020 r. (na podstawie art. 46 pkt 20 w zw. z art. 68 ust. 7 ustawy z 14.5.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2), nastąpiło wstrzymanie biegu terminów w postępowaniach administracyjnych.

Ponadto, organ – wyjaśniając powód zgłoszonych nieprawidłowości – wskazuje, iż w okresie objętym kontrolą, z uwagi na pojawienie się i rozprzestrzenianie pandemii wirusa SARS-CoV-2 borykał się ze znacznymi problemami organizacyjnymi (np. zamknięcie Urzędu Gminy dla bezpośredniej obsługi interesantów). Dezorganizacja pracy Urzędu miała również związek ze znaczną absencją pracowników – w związku z chorobami własnymi pracowników (a także kwarantanną, czy izolacją), jak również opieką nad dziećmi, z uwagi na trwający lockdown w przedszkolach i szkołach podstawowych. Powyższe z pewnością wywarło wpływ na funkcjonowanie tut. Urzędu, w tym na kontrolowany Referat.”

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, że wskazane nieprawidłowości w zakresie terminowości prowadzonych postępowań uwzględniają termin, o którym mowa w nieobowiązującej już treści art. 15zss ust. 1 oraz ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

¹⁹ Art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...).

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁰ (od 31 marca 2020 r. do 22 maja²¹ 2020 r.). Niemniej jednak pomimo tego, nie można uznać, że wskazane powyżej postępowania zostały przeprowadzone terminowo. Przy tym problemy organizacyjne jednostki nie mogą stanowić uzasadnienia nieterminowego załatwiania spraw, lecz stanowią powód powstania przedmiotowej nieprawidłowości. Kolejną jej przyczyną były utrudnienia w funkcjonowaniu Urzędu związane z ogłoszeniem stanu epidemii.

[dowód: akta kontroli str. 50-810, 949-991]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia przez Wójta Gminy Wisznia Mała 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 z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL

Kontroli poddano 30 spraw dotyczących udostępniania danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL²², oraz 10 spraw²³, które zostały zakończone decyzją o odmowie udostępnienia danych z rejestru mieszkańców lub rejestru PESEL, na podstawie art. 47 ust. 3 u.e.l.

We wszystkich kontrolowanych sprawach 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 faktycznego²⁴, na każdym wniosku widnieje potwierdzenie wpływu wniosku do organu, zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej²⁵.

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż wnioski elektroniczne zawierały kwalifikowany podpis elektroniczny wnioskodawcy, a weryfikacja plików wykazała, iż podpisy elektroniczne wywoływały skutki prawne, bowiem zostały złożone w okresie ważności podpisu, co jest zgodne z normą art. 18 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²⁶. Adnotacja na wnioskach potwierdza dokonanie przez organ czynności technicznej weryfikacji podpisu, służącej identyfikacji elektronicznej

²⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 374; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842.

²¹ Dzień wolny od pracy.

²² SO.5345.2.21.2020, SO.5343.2.37.2020, SO.5345.2.53.2020, SO.5345.2.68.2020, SO.5343.2.84.2020, SO.5345.2.102.2020, SO.5345.2.118.2020, SO.5345.2.136.2020, SO.5345.2.151.2020, SO.5345.2.166.2020, SO.5345.2.182.2020, SO.5345.2.202.2020, SO.5345.2.217.2020, SO.5345.2.12.2021, SO.5345.2.28.2021, SO.5345.2.43.2021, SO.5345.2.58.2021, SO.5345.2.73.2021, SO.5345.2.94.2021, SO.5345.2.82.2021, SO.5345.2.119.2021, SO.5345.2.136.2021, SO.5345.2.182.2021, SO.5345.2.155.2021, SO.5345.2.171.2021, SO.5345.2.200.2021, SO.5345.2.215.2021, SO.5345.2.231.2021, SO.5345.2.246.2021, SO.5345.2.263.2021.

²³ SO.5345.2.123.2021, SO.5345.2.113.2020, SO.5345.2.130.2020, SO.5345.2.131.2020, SO.5345.2.98.2020, SO.5345.2.179.2020, SO.5345.2.156.2020., SO.5345.2.5.2020, SO.5345.2.1.2020, SO.5345.2.2.2020.

²⁴ Dz.U. z 2018, poz. 2523, ze zm. - obowiązujące od 1 stycznia 2019 r., wzór wniosku obowiązujący od 1 lipca 2019 r. do 13 lipca 2022 r.

²⁵ *Stanowiącej załącznik 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 zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.).*

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.

wnioskodawcy.

W zakresie spraw zakończonych pozytywnie ustalono, iż organ w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, w zakresie w jakim wykazał on uprawnienia do uzyskania żądanych danych, zgodnie z art. 47 u.e.l. Wyjątek stanowi sprawa nr SO.5345.2.102.2020, w której organ nie udostępnił nr PESEL osoby, której wniosek dotyczył, lecz w odpowiedzi skierowanej do wnioskodawcy wskazał, że osoba ta nie żyje. W opisywanej sprawie organ naruszył ww. przepis. Ponadto kontrola wykazała, że we wszystkich odpowiedziach na wnioski o udostępnianie danych z rejestru PESEL organ nie wskazywał podstawy prawnej działania. W przypadku braku możliwości wydruku podstawy prawnej na formularzu systemowym, stosownym zdaje się być sporządzanie pisma przewodniego zawierającego podstawę prawną działania organu lub jej wskazanie w rubryce „uwagi”. Zgodnie bowiem z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

W 37 sprawach wnioskodawcami były podmioty, którym udostępnienie danych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców następuje nieodpłatnie, na podstawie art. 53 pkt 1 u.e.l. W sprawach, w których wnioskodawcą był podmiot, o którym mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1²⁷, w aktach sprawy znajduje się dowód dokonania opłat za udostępnienie danych (31 zł) oraz pełnomocnictwo (17 zł).

W zakresie spraw nr SO.5345.2.179.2020, SO.5345.2.5.2020 i SO.5345.2.2.2020 zakończonych decyzją o odmowie udostępnienia danych z rejestru mieszkańców²⁸ i rejestru PESEL²⁹ ustalono, że organ błędnie przyjął, iż wnioskodawcy nie wykazali interesu prawnego i wzywał ich na podstawie art. 50 k.p.a. do przedłożenia dodatkowych danych identyfikujących. W sprawie nr SO.5345.2.179.2020 ustalono, że w rejestrze PESEL tylko jedna osoba posiadała wskazane przez wnioskodawcę imię i nazwisko oraz w przeszłości była zameldowana w gminie Wisznia Mała³⁰. Organ mógł zatem na podstawie danych historycznych gromadzonych w rejestrze mieszkańców ustalić nr PESEL osoby, której wniosek dotyczył. Podobnie w sprawach nr SO.5345.2.5.2020 i SO.5345.2.2.2020, już na podstawie samych imion i nazwisk przekazanych przez wnioskodawców oraz filtrowania aktualnych i historycznych danych możliwe było zidentyfikowanie konkretnych osób w rejestrze PESEL³¹, bowiem w historii adresów zameldowania widniały ostatnie znane adresy zameldowania wskazane przez wnioskodawców. Należy nadmienić, że zgodnie ze wzorem wniosku o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, wnioskodawca nie ma obowiązku podawania we wniosku aktualnego adresu miejsca zameldowania osoby, której wniosek dotyczy (może go bowiem nie znać). Może natomiast wskazać ostatni znany adres. W związku z możliwością jednoznacznego wyszukania w rejestrach osób, o których dane wnioskowano, poproszono o wskazanie przez organ, dlaczego podjął w rzeczonych sprawach czynności na podstawie art. 50 k.p.a. Kontrolowany w piśmie z dnia 26 stycznia 2022 r. wskazał, że:

²⁷ SO.5345.2.98.2020, SO.5345.2.1.2020, SO.5345.2.37.2020.

²⁸ SO.5345.2.179.2020.

²⁹ SO.5345.2.5.2020 i SO.5345.2.2.2020.

³⁰ Na podstawie danych historycznych dot. zameldowania osoby ustalono, że osoba była zameldowana pod wskazanym adresem w przeszłości.

³¹ Na podstawie imienia i nazwiska rejestr PESEL wyszukiwał w systemie tylko jedną osobę.

„Powodem wezwania wnioskodawców na podstawie art. 50 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U z 2021r., poz. 735 ze zm.) w sprawach SO.5345.2.179.2020, SO.5345.2.5.2020, SO.5345.2.2.2020 było niedopatrzenie pracownika przy korzystaniu z wyszukiwania w Rejestrze PESEL. Pracownik zaznaczył omyłkowo w wyszukiwarce Rejestru PESEL opcje: „tylko dane aktualne”, zamiast opcji „dane aktualne i historyczne”, co przyczyniło się do nie wyszukania osób ww. sprawach. W związku z powyższym wezwano wnioskodawcę w trybie art. 50 §1 k.p.a. do wskazania dodatkowych danych celem identyfikacji w Rejestrze PESEL. Organ gminy dołoży w przyszłości wszelkich starań, aby zapobiec tego typu uchybieniom.”

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione, a niedopatrzenie pracownika uznano za przyczynę opisywanych nieprawidłowości. Mając na uwadze wyżej opisane ustalenia kontrolerów, w opisywanych sprawach organ był zobowiązany podjąć prawidłowe czynności dot. wyszukania w rejestrach tych osób i udostępnić żądane dane wnioskodawcom.

Postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia danych na podstawie art. 47 ust. 3 u.e.l. zawierały zgodnie z art. 107 k.p.a.: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych oraz podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć. W czterech decyzjach zabrakło jednakże pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach takiego zrzeczenia³², co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.

W aktach większości spraw prowadzonych tradycyjnie na pismach stanowiących odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych stwierdzono brak informacji o sposobie wysyłania odpowiedzi³³, co stanowi uchybienie obowiązku określonego w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej, niemniej jednak w dokumentacji spraw znajdowały się zwrotne potwierdzenia odbioru.

W toku kontroli stwierdzono, iż na wszystkich pismach stanowiących odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych widniały podpisy pracowników urzędu, wskazujące na działanie z upoważnienia Wójta Gminy Wisznia Mała, podczas gdy, jak ustalono na podstawie przekazanych w toku kontroli upoważnień, nie obejmują one podpisywania przedmiotowych pism w imieniu organu. W związku z powyższym, w okresie podpisywania kontrolowanych dokumentów pracownicy Urzędu Gminy Wisznia Mała: Kierownika Referatu Ogólnego i Spraw Obywatelskich, inspektora ds. ewidencji ludności i spraw obywatelskich, młodszego referenta ds. działalności gospodarczej, ewidencji ludności i dowodów osobistych, nie posiadali upoważnienia do udostępniania danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL w imieniu Wójta Gminy Wisznia Mała, co stanowi naruszenie art. 50 u.e.l.³⁴ W omawianym zakresie Wójt powinien wydać stosowne upoważnienia dla ww. pracowników.

Kontrola wykazała, że organ realizował sprawy terminowo. Wyjątkiem jest sprawa SO.5345.2.1.2020, która została rozstrzygnięta z naruszeniem terminów określonych w art. 35

³² SO.5345.2.1.2020, SO.5345.2.2.2020, SO.5345.2.5.2020, SO.5345.2.98.2020.

³³ Wyjątek stanowią sprawy, w których wnioskodawcy osobiście odebrali odpowiedzi na wnioski.

³⁴ Wyjątek stanowią decyzje dot. odmowy udostępnienia danych z rejestru mieszkańców lub rejestru PESEL -

k.p.a. W związku z tym, organ powinien sporządzić przed upływem miesiąca odpowiednie zawiadomienie o wydłużeniu terminu na rozpoznanie sprawy, zgodnie z art. 36 k.p.a. W piśmie zawierającym wezwanie na podstawie art. 50 k.p.a. brak informacji o zawiadomieniu strony o przedłużonym terminie na rozpatrzenie wniosku.

[dowód: akta kontroli str. 811-948,967-984]

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

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Wisznia Mała 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, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI:

1. Czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrzymywać w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.
2. W przypadku gdy wniosek nie zawiera podpisu, wzywać o jego uzupełnienie na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
3. W każdym przypadku prawidłowo określać dzień wszczęcia postępowania.
4. Przestrzegać dyspozycji art. 50 § 1 k.p.a. oraz art. 79 § 1 i § 2 k.p.a.
5. W przypadku stwierdzenia braków fiskalnych, stosować procedurę przewidzianą w art. 261 § 1 k.p.a.
6. Pracownikom podpisującym z upoważnienia Wójta pisma sporządzane w toku postępowania administracyjnego jak i odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, udzielić stosownego upoważnienia w tym zakresie.
7. We wszystkich wydawanych decyzjach zawierać pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania.
8. W przypadku gdy w postępowaniu łącznie rozpatrywanych jest kilka spraw, w każdej sprawie wydawać odrębną decyzję.
9. Prawidłowo powoływać podstawę prawną decyzji w sprawie umorzenia postępowania.
10. Sprawy załatwiać terminowo, a w przypadku braku możliwości, w każdym przypadku stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a., prawidłowo wskazując nowy termin załatwienia sprawy.
11. Udostępniać dane rzetelnie, zgodnie z żądaniem i w zakresie wykazanych uprawnień w ich otrzymaniu.

12. W pismach stanowiących odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych z rejestru PESEL wskazywać podstawę prawną działania organu.
13. Prawidłowo ustalać, czy wnioskodawca posiada interes prawny do uzyskania żądanych danych.
14. Realizować obowiązek wynikający z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 19 kwietnia 2022 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski