



NK-KSE.431.1.24.2022.MJ

Pan
Tomasz Kiliński
Burmistrz Miasta Nowa Ruda

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 17, 18 sierpnia 2022 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 8 sierpnia 2022 r. nr: NK-KSE.0030.95.2022.MJ, kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Magdalena Janiszewska – starszy inspektor wojewódzki, przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Nowej Rudzie (ul. Rynek 1, Rynek 11, 57-400 Nowa Ruda) 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 28 czerwca 2022 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2022 r. nr NK-KSE.430.5.2022.AG.

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,
- udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL,

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Tomasz Kiliński - Burmistrz Miasta Nowa Ruda. Zadania z kontrolowanego zakresu były realizowane przez głównego specjalistę oraz inspektora Wydziału Spraw Obywatelskich. Nadzór nad ich realizacją sprawował Naczelnik Wydziału.

¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 224.

² Dz.U. z 2022 r., poz.135 ze zm.

³ Dz.U. z 2022 r., poz. 1191.

Realizację przez Burmistrza Miasta Nowa Ruda 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 102 decyzje administracyjne, 10 zostało poddanych kontroli. Dwie spośród kontrolowanych spraw zakończono umorzeniem postępowania⁴. W sześciu przypadkach organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego⁵. Dwie sprawy zakończyły się decyzją w sprawie zameldowania, wydaną na podstawie art. 31 ust. 1 u.e.l.⁶. Jednocześnie we wskazanym okresie organ wydał 3 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania⁷.

W toku kontroli stwierdzono, iż organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym. We wszystkich sprawach, w których było to wymagane, do akt załączony został dokument potwierdzający wpłatę opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej⁸. Na wydanych decyzjach organ zamieszczał adnotację o opłacie skarbowej, zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 3 ww. ustawy.

Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.⁹.

Przy prowadzeniu postępowań z reguły prawidłowo stosowano przepisy prawa procesowego, w szczególności art. 50, 54, 67, 68, 72, 75, 79 k.p.a.¹⁰.

W sytuacji, gdy zachodziła konieczność zapewnienia nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu, organ prawidłowo, na podstawie art. 34 § 1 k.p.a., występował do sądu o ustanowienie kuratora¹¹.

⁴ SO-DW.5343.14.2021, SO-DW.5343.47.2021.

⁵ SO-DW.5343.37.2020, SO-DW.5343.54.2020, SO-DW.5343.64.2020, SO-DW.5343.10.2021, SO-DW.5343.54.2021, SO-DW.5343.24.2022.

⁶ SO-DW.5343.6.2022, SO-DW.5343.8.2022.

⁷ SO-DW.5343.15.2022, SO-DW.5343.19.2022, SO-DW.5343.38.2022, które również zostały poddane analizie.

⁸ 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.).

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz.735 ze zm.) – zwana dalej k.p.a.

¹⁰ Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostaną opisane poniżej.

¹¹ Dot. SO-DW.5343.37.2020, SO-DW.5343.64.2020, SO-DW.5343.54.2021, SO-DW.5343.47.2021.

Kontrola wykazała, że w nagłówkach pism, kierowanych do stron w toku postępowania administracyjnego, stosowano prawidłowe oznaczenie organu gminy (Burmistrz Miasta Nowa Ruda).

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, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

Postępowania administracyjne przeprowadzono z reguły terminowo. W przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, organ sporządzał stosowne sygnalizacje (wyjątek stanowią sprawy nr SO-DW.5343.6.2022 oraz SO-DW.5343.8.2022, co zostanie opisane poniżej). Przedmiotowe pisma, zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 k.p.a., określały przyczyny zwłoki, wskazywały nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia.

W przypadku spraw, które zakończyły się wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, strony zostały poinformowane o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej.

Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy organ zamieszcza informację, co do sposobu ich wysyłki, np. poprzez list polecony, list priorytetowy, czy też doręczenie elektroniczne, zgodnie z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej¹².

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 sprawy¹³.

Odnosząc się do kwestii wydanych postanowień w sprawie odmowy wszczęcia postępowania wskazać należy, że dwa postanowienia zostały wydane z uwagi na fakt, iż osoba, której wniosek dotyczył nie była zameldowana pod wskazanym w nim adresem, w jednym przypadku postępowanie w tej samej sprawie zostało wszczęte z urzędu i było już w toku. W związku z powyższym zaistniały przesłanki do ich wydania, o których mowa w art. 61a § 1 k.p.a. Omawiane postanowienia zawierają prawidłową podstawę prawną, oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie stron, rozstrzygnięcie, pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia, podpis prawidłowo upoważnionego pracownika oraz uzasadnienie. Zostały wydane niezwłocznie i prawidłowo doręczone.

W toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

Z udostępnionych w trakcie czynności kontrolnych akt spraw nr SO-DW.5343.37.2020, SO-DW.5343.64.2020, SO-DW.5343.6.2022, SO-DW.5343.8.2022 nie wynikało kto jest właścicielem lokali, których ww. postępowania dotyczą. W wyjaśnieniach z 7 września 2022 r., nr SO.5342.24.2022¹⁴ Burmistrz Miasta Nowa Ruda wskazał, że:

¹² 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, ze zm.) – zwanego dalej Instrukcją kancelaryjną.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

¹⁴ Zwanych dalej wyjaśnieniami z 7 września 2022 r.

„Sprawa S0-DW.5343.37.2020 postępowanie administracyjne wszczęte z Urzędu o wymeldowanie Pani (...) z lokalu przy ul. (...) . Właścicielem tego lokalu jest gmina miejska Nowa Ruda. Noworudzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. zarządca mienia komunalnego gminy miejskiej Nowa Ruda, informuje pismem L.dz. 3380/2020, że osoba do wymeldowania od kilku lat nie zamieszkuje w tym lokalu, prowadzone jest postępowanie sądowe o nakaz eksmisji tej osoby. W takim przypadku, do zakończenia sprawy o eksmisję gmina nie przydziela mieszkania innej osobie.

Sprawa S0-DW.5343.64.2020 postępowanie administracyjne wszczęte z Urzędu o wymeldowanie Pani (...) z lokalu przy ul. (...). Właścicielem lokalu jest gmina miejska Nowa Ruda, zarządcą Noworudzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. Lokal mieszkalny, z którego miało nastąpić wymeldowanie jest w budynku, który przeznaczony jest do remontu i sprzedaży, dlatego nie ma w nim lokali zamieszkałych z najemcami.

Sprawa SO-DW.5343.6.2022 postępowanie administracyjne w sprawie zameldowania wszczęte na podstawie złożonego „ Zgłoszenia pobytu stałego”. Właścicielem lokalu jest gmina miejska Nowa Ruda, zarządcą Noworudzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., na podstawie umowy. Strona składająca nie posiada tytułu prawnego do lokalu, co zweryfikowano przy składaniu zgłoszenia, dlatego kwestie zameldowania rozstrzygnięto w drodze decyzji.

Sprawa S0-DW.5343.8.2022 postępowanie administracyjne w sprawie zameldowania wszczęte na podstawie złożonego „ Zgłoszenia pobytu stałego”. Właścicielem lokalu jest gmina miejska Nowa Ruda, zarządcą Noworudzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. , na podstawie umowy. Strona składająca nie posiada tytułu prawnego do lokalu, co zweryfikowano przy składaniu zgłoszenia, dlatego kwestie zameldowania rozstrzygnięto w drodze decyzji.

We wszystkich sprawach gdzie właścicielem lokalu mieszkalnego jest gmina miejska, każdorazowo ten fakt ustalany jest na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Miejska Nowa Ruda a Noworudzkim Towarzystwem Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Nowej Rudzie , gdzie w załączniku do umowy jest wykaz mienia komunalnego gminy (umowa w załączeniu do wyjaśnień) oraz potwierdzany w Wydziale Mienia Komunalnego Urzędu Miejskiego w Nowej Rudzie.”

Wyjaśnienia zostały uwzględnione. Niemniej zauważyć należy, że opisane w nich ustalenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach ww. spraw. Wskazać należy, że zgodnie z dyspozycją 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.

W trakcie czynności kontrolnych zauważono, że w zawiadomieniu nr SO-DW.5343.54.2020 z 18 grudnia 2020 r. wskazano błędną datę wszczęcia postępowania. Wniosek wpłynął

do Urzędu 16 grudnia 2020 r., natomiast w ww. piśmie zawarto informację, że postępowanie wszczęto 18 grudnia 2020 r. Powyższe jest niezgodne z dyspozycją art. 61 § 3 k.p.a., która wskazuje, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Mając na uwadze, że ww. nieprawidłowość stwierdzono wyłącznie w opisanym dokumencie, stwierdzić należy, że przyczyną jej powstania była omyłka pracownika.

W toku kontroli stwierdzono, że prowadząc postępowania nr DW.5343.8.2022, SO-DW.5343.10.2021 organ nie zastosował środków dowodowych takich jak przesłuchanie świadków lub oględziny. Jedynym pozyskanym dowodem na fakt zamieszkiwania strony w lokalu, którego dotyczyło postępowanie SO-DW.5343.8.2022 było pismo Komendanta Policji w Nowej Rudzie z 10 lutego 2022 r., w którym wskazano, że „podczas rozpytania sądeckiego ustalono, iż wymieniony zamieszkuje pod powyższym adresem (...)”. Podobna sytuacja dotyczy sprawy nr SO-DW.5343.10.2021, w której w materiale dowodowym znajdują się jedynie pisma: Zastępcy Komendanta Policji Komisariatu Policji w Nowej Rudzie, z którego wynika, że „(...) od kilku miesięcy nie przebywa pod adresem (...), a poczynione starania nie doprowadziły do ustalenia jej aktualnego miejsca pobytu” oraz pismo Kierownika Działu Administrowania Zasobami Miejskimi i Spraw Technicznych Noworudzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Nowej Rudzie, w którym wskazano, iż „(...) nie zamieszkuje w lokalu (...) od około 3 lat. W obecnej chwili mieszka na ul. (...)”. W wyjaśnieniach z 7 września 2022 r. poinformowano, że:

„W sprawie SO-DW.5342.8.2022 dotyczącej zameldowania małoletniego (...) w lokalu zamieszkałym przez jego ojca (...) , przy przyjętym „Zgłoszeniu pobytu stałego” ustalono, że ojciec małoletniego nie posiada tytułu prawnego do lokalu, dlatego sprawę rozstrzygnięto w drodze decyzji. Fakt zamieszkania małoletniego został podparty postanowieniem Sądu Rejonowego w Kłodzku, gdzie sąd powierza opiekę nad małoletnim wnioskodawcy. Następnym dokumentem w sprawie jest zaświadczenie Szkoły Podstawowej Nr 2 w Nowej Rudzie, stwierdzające gdzie małoletni mieszka oraz, że realizuje obowiązek szkolny w tej szkole. Na „Zgłoszeniu pobytu stałego” ojciec małoletniego oświadczył, że dane zawarte są prawdziwe, co poświadczył swoim podpisem. Fakt zamieszkania w tym lokalu przez małoletniego jest potwierdzony pismem Komisariatu Policji w Nowej Rudzie. W każdym wystąpieniu do Komisariatu Policji o stwierdzenie pobytu w danym lokalu, organ wnosi o zebranie informacji od osób bezstronnych, co jest dla nas wiarygodne. W tej sprawie wzięto pod uwagę, że małoletnie dziecko zamieszkuje z rodzicami lub opiekunem prawnym, jeżeli Sąd powierzył opiekę wnioskodawcy, to jednoznaczne jest, że z nim zamieszkuje.

W sprawie SO-DW.5343.10.2021 o wymeldowanie z lokalu przy ul. (...) oparto się na odpowiedzi z Komisariatu Policji w Nowej Rudzie, który jak podano powyżej czyni ustalenia na podstawie informacji od osób bezstronnych. Natomiast informacja Noworudzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Nowej Rudzie - zarządcy wskazuje nam na fakt opuszczenia tego lokalu przed 3 latami. Odpowiedzi zarządcy są oparte na wywiadach w terenie oraz kontrolach zamieszkania przy składaniu deklaracji najemców o ilości osób zamieszkałych do naliczeń za media. W powyższej

sprawie nie przesłuchano świadków oraz nie przeprowadzono oględzin, z tego względu, że wnioskodawca na wniosku o wymeldowanie wskazał miejsce pobytu osoby do wymeldowania, która od początku trwającego postępowania administracyjnego podejmuje korespondencję w nowym miejscu pobytu.

Informujemy, że ustalenia pobytu w terenie wykonują dzielnicowi Komisariatu Policji w Nowej Rudzie, którzy znają swoich mieszkańców w terenie, dlatego informacje uzyskane są dla nas wiarygodne. Wywiady przeprowadzają u osób bezstronnych, potwierdzają, że osoba nie zamieszkuje w lokalu, z którego ma być wymeldowana, a niejednokrotnie ustalają nowe miejsce pobytu. Wnioski Prokuratora o wszczęcie postępowania w przedmiocie wymeldowania dane osoby z lokalu również podparte są pismem z Komisariatu Policji o takiej samej treści, jak odpowiedzi w prowadzonych postępowaniach.

Przesłuchanie świadka nie zawsze daje nam pożądaną dowód w sprawie, ponieważ sąsiedzi nie zgłaszają się lub nie chcą jak to mówią „wtrącać się w czyjeś życie”. W przypadku gdy strony w postępowaniu podają różne informacje na temat zamieszkania, przeprowadzamy oględziny w tym lokalu.”

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że postępowanie wyjaśniające nie zostały przeprowadzone rzetelnie, a zgromadzony materiał dowodowy nie był kompletny. Zauważyć należy, że z ww. dokumentów Policji nie wynika na jakiej podstawie dokonano przedmiotowych ustaleń (kto konkretnie i kiedy udzielił wskazanych w nich informacji) dlatego też, nie są one wystarczającymi środkami dowodowym do rozstrzygnięcia sprawy. Sam fakt, iż organ wnosi o zebranie informacji od osób bezstronnych nie przesądza o tym, że tak było. Dodatkowo nie zostało to opisane w przesłanych pismach. Jednocześnie zauważyć należy, że we wniosku dot. sprawy SO-DW.5343.10.2021 wskazano, że strona nie zamieszkuje w lokalu od 2 lat, w ww. piśmie Zastępcy Komendanta Komisariatu Policji w Nowej Rudzie, że od kilku miesięcy, a w piśmie zarządcy, że od około 3 lat. W związku z powyższym tym bardziej zasadnym byłoby wyjaśnienie tych rozbieżności i ustalenie stanu faktycznego poprzez zastosowanie dodatkowych środków dowodowych. Odnosząc się do wyjaśnień, że „jeżeli sąd powierzył opiekę wnioskodawcy, to jednoznaczne jest, że z nim zamieszkuje” stwierdzić należy, że są niezrozumiałe, gdyż w innej sprawie, w której również sąd powierzył opiekę nad osobą małoletnią osobie bliskiej, organ jednak zdecydował o konieczności przeprowadzenia oględzin (dot. SO-DW.5343.6.2022). Co prawda stan faktyczny tej sprawy był odmienny, inne były też zgromadzone w sprawie dokumenty i dowody, niemniej powyższe świadczy o tym, że fakt zamieszkiwania w opisywanych przypadkach nie zawsze jest jednoznaczny, a pisma Policji nie zawsze zawierają rzetelne informacje (w opisaną sprawę SO-DW.5343.6.2022, zakończonej zameldowaniem osoby małoletniej, Komendant Komisariatu Policji w Nowej Rudzie poinformował organ, że osoba ta nie przebywa we wskazanym lokalu). Dla omawianej sprawy SO-DW.5343.8.2022 pewne znaczenie może mieć treść art. 26 § 1 Kodeksu cywilnego¹⁵, który wskazuje, że miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzony wykonywanie władzy rodzicielskiej. Przy tym

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).

oczywiście należy mieć na uwadze, że dziecko nie zawsze faktycznie przebywa w miejscu zamieszkania, a miejsce zamieszkania nie jest tożsame z miejscem zameldowania. Podkreślenia wymaga, że nie ma żadnych przeszkód prawnych, by dziecko pozostające pod władzą rodzicielską przebywało na stałe u innej osoby (na przykład u dziadków) i u tej osoby miało miejsce pobytu stałego¹⁶. Dodatkowo warto wskazać, że nawet okoliczność, iż sąd opiekuńczy ustalił na podstawie art. 26 § 2 KC miejsce zamieszkania małoletniego, nie zwalnia organu ewidencji ludności od obowiązku wyjaśnienia - w sprawie o zameldowanie na pobyt stały - czy małoletni rzeczywiście przebywa pod adresem, w którym ma nastąpić zameldowanie, a jeżeli tak, to czy jego zamieszkanie tam ma charakter pobytu stałego¹⁷.

Jednocześnie zauważyć należy, odnosząc się do informacji, że strona w postępowaniu SO-DW.5343.10.2021 podejmuje korespondencję w nowym miejscu pobytu, iż na zwrotnych potwierdzeniach odbioru znajdujących się w aktach prowadzonego postępowania strona nie podpisała się osobiście. W związku z powyższym fakt zamieszkiwania we wskazanym miejscu może budzić wątpliwość.

Mając na uwadze argument, że wnioski Prokuratury o wszczęcie postępowania w przedmiocie wymeldowania również podparte są pismem z Komisariatu Policji o takiej samej treści, wyjaśnić należy, że Prokuratura jedynie wnioskuje o wszczęcie postępowania, natomiast ustalenia stanu faktycznego, zgromadzenie właściwego materiału dowodowego i udowodnienie, czy osoba zamieszkuje w danym lokalu należy do obowiązku organu. Na marginesie warto zauważyć, że w takich sytuacjach prawdopodobne jest, że dana osoba nadal zamieszkuje pod wskazanym adresem, niemniej ukrywa się przed organami ścigania.

Dodatkowo zauważyć należy, iż Policja nie ma obowiązku przeprowadzania wskazanych czynności, które zleca jej organ¹⁸, co tym bardziej potwierdza, iż organ powinien dążyć do pozyskania innych środków dowodowych. Wyjaśnienia odnośnie problemów związanych z przesłuchaniem świadków nie mogą zostać uwzględnione, gdyż organ w opisanych powyżej sprawach nawet nie podjął próby uzyskania przedmiotowych zeznań. Ponadto w tym miejscu warto przypomnieć treść art. 83 § 1 k.p.a.¹⁹ oraz art. 88 § 1 k.p.a.²⁰.

Reasumując wskazać należy, że w toku prowadzonych postępowań organ powinien dążyć do pozyskania środków dowodowych w szczególności takich jak zeznania świadków, oględziny. Natomiast niewłaściwe jest opieranie rozstrzygnięcia sprawy wyłącznie o opisane wyżej pisma Policji. Podkreślić należy, że w sprawie powinien zostać zgromadzony taki materiał dowodowy, aby fakt zamieszkiwania bądź opuszczenia lokalu nie budził wątpliwości.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono jednocześnie, że w sprawie SO-DW.5343.54.2020 na świadka wezwano jedynie osobę spokrewnioną z wnioskodawcą,

¹⁶ *Vide* Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1990 r., sygn. akt III SA 688/90.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ W myśl art. 14 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882 ze zm.) Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został **określony w odrębnych ustawach**.

¹⁹ Nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem małżonka strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz jej powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

²⁰ Kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania - grzywną do 200 zł. Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie.

zamieszkującą pod tym samym adresem. Jednocześnie ustalono, że pomimo iż ww. osoba nie stawiała się, organ nie wezwał innego świadka. Z wyjaśnień z 7 września 2022 r. wynika, że:

„wezvano na świadka osobę spokrewnioną, która zamieszkuje w tym lokalu. Nie wzywano innych świadków ponieważ mogły to być osoby zamieszkałe w innych budynkach, a nie w tym samym. Poza tym z wniosku i informacji Komisariatu Policji wynikało, że osoba ta od kilkunastu lat przebywa za granicą kraju, nie odebrała korespondencji, dlatego wiadomo było, że organ będzie zmuszony przekazać akta sprawy do sądu celem ustalenia kuratora dla osoby nieobecnej. Wzięto pod uwagę, że kurator będzie ustalał również jego miejsce pobytu.”

Wyjaśnić należy, że na świadka można wezwać, każdą osobę, która może posiadać istotne dla danej sprawy informacje, niekoniecznie musi być to osoba zamieszkała w tym samym lokalu bądź budynku.

Ponadto zauważyć należy, że w ww. wezwaniu z 19 stycznia 2021 r., zabrakło wskazania w jakim charakterze osoba została wezwana; informacji czy powinna stawić się osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie; skutków prawnych niezastosowania się do wezwania, co jest sprzeczne z dyspozycją art. 54 § 1 pkt 3, 4 oraz 6 k.p.a. W ww. piśmie z 7 września 2022 r. wyjaśniono, iż:

„Nieprawidłowe wezwanie świadka w tej sprawie jest to jednorazowa i incydentalna pomyłka pracownika, w następnych wezwaniach innych spraw stosowano wezwania świadka zgodne z k.p.a.”

Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, że w protokole przesłuchania z 5 marca 2021 r. (dot. SO-DW.5343.54.2020) nie wskazano w jakim charakterze osoba przesłuchiwana była przy ww. czynności obecna (np. strona, świadek etc.), co jest niezgodne z treścią art. 68 § 1 k.p.a.²¹.

Mając na uwadze podstawy prawne wydanych rozstrzygnięć zauważyć należy, że w przypadku decyzji nr SO-DW.5343.6.2022 oraz SO-DW.5343.8.2022 wskazano na art. 31 u.e.l. Tymczasem prawidłowo powinien zostać powołany art. 31 ust. 1 ww. ustawy. Podkreślić należy, że podstawę prawną należy powoływać dokładnie. Brak wskazania w podstawie rozstrzygnięcia, który z ustępów przepisu znajdował w sprawie zastosowanie narusza przepisy postępowania stanowiące o wymogach, jakie ma spełniać decyzja administracyjna²². Ponadto zauważyć należy, że w decyzjach nr SO-DW.5343.14.2021, SO-DW.5343.10.2021, SO-DW.5343.64.2020 wskazano nieaktualny, na dzień ich sporządzenia, publikator ustawy o ewidencji ludności.

Odnosząc się do terminowości prowadzonych postępowań zauważyć należy, że organ w sprawach SO-DW.5343.6.2022 oraz SO-DW.5343.8.2022 nie zastosował sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a. W wyjaśnieniach z 7 września 2022 r. dot. braku sygnalizacji w pierwszej z ww. spraw wskazano, że:

„(..) nie zastosowanie sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy wynika z przeoczenia pracownika.”

²¹ W myśl art. 68 § 1 k.p.a. protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. W protokole z 5 marca 2021 r. wskazano, że „przesłuchano stronę (świadka)”, co nie wypełnia dyspozycji ww. przepisu.

²² Vide wyrok NSA z 10 października 2007 r., sygn. akt II GSK 177/07.

Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

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 skomplikowany²³. 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 sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy **przed** upływem miesiąca (dotyczy spraw nr SO-DW.5343.54.2020, SO-DW.5343.10.2021, SO-DW.5343.24.2022, SO-DW.5343.14.2021, SO-DW.5343.47.2021). Niemniej powyższe nie miało wpływu na ocenę terminowości prowadzenia przedmiotowych postępowań administracyjnych.

Jednocześnie wskazać należy, że jeżeli organ sporządził sygnalizację o nowym terminie załatwienia sprawy, niemniej nie rozpatrzył jej w tym czasie, kolejną sygnalizację w tej sprawie należy sporządzić przed upływem wyznaczonego terminu, a nie po (dot. SO-DW.5343.54.2020, SO-DW.5343.47.2021).

Mając na uwadze kwestię wydanych postanowień w sprawie odmowy wszczęcia postępowania kontrola wykazała, że w ich pouczeniach wskazano stronom, że na postanowienie służy zażalenie w terminie 8 dni od daty doręczenia, co jest niezgodne z treścią art. 141 § 2 k.p.a.²⁴.

[dowód: akta kontroli str.: 25-145, 307-335]

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

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL

Kontroli poddano 20²⁵ spraw dotyczących udostępnienia danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. W toku czynności kontrolnych ustalono, że we wszystkich sprawach dot. udostępnienia ww. danych podmiotowi trzeciemu, wnioski złożone były 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

²³ 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 (...).

²⁴ Zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia stronie, a gdy postanowienie zostało ogłoszone ustnie - od dnia jego ogłoszenia stronie.

²⁵ SO.5345.1.2021, SO.5345.19.2021, SO.5345.37.2021, SO.5345.58.2021, SO.5345.74.2021, SO.5345.92.2021, SO.5345.107.2021, SO.5345.122.2021, SO.5345.140.2021, SO.5345.155.2021, SO.5345.170.2021, SO.5345.187.2021, SO.5345.7.2022, SO.5345.23.2022, SO.5345.38.2022, SO.5345.60.2022, SO.5345.76.2022, SO.5345.96.2022, SO.5345.113.2022, SO.5345.131.2022.

po wykazaniu interesu faktycznego²⁶.

Kontrola wykazała, że organ weryfikował wnioski pod względem formalnym.

We wszystkich tych sprawach wnioskodawcą były podmioty zwolnione z ponoszenia wymaganych opłat za udostępnienie danych z rejestru na podstawie art. 53 pkt 1 bądź art. 54 u.e.l.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że 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.

Na pisemnych odpowiedziach widnieje imienna pieczęćka prawidłowo upoważnionego pracownika organu. Kontrola wykazała, że wszystkie sprawy zostały załatwione terminowo.

Na wszystkich pismach stanowiących odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych zamieszczono informację co do sposobu wysyłki, np. poprzez list polecony, list priorytetowy, czy też doręczenie elektroniczne, zgodnie z § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione uchybienie i nieprawidłowość.

Kontrola wykazała, że we wszystkich odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru PESEL sporządzonych do października 2021 r., organ nie wskazywał podstawy prawnej działania. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. W przypadku braku możliwości wydruku podstawy prawnej na formularzu systemowym, stosownym było sporządzanie pisma przewodniego, zawierającego podstawę prawną działania organu lub jej wskazanie w rubryce „uwagi”. Przy czym zauważyć należy, że aktualnie organ powołuje podstawę prawną w ww. odpowiedziach, w związku z powyższym zalecenie pokontrolne w tym zakresie nie będzie formułowane.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ nieprawidłowo sporządzał elektroniczne odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych²⁷. Jednocześnie na podstawie dokumentów udostępnionych w trakcie czynności kontrolnych nie sposób ocenić, czy ww. pisma zostały skutecznie doręczone. W wyjaśnieniach z 7 września 2022 r. wskazano, że:

„Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych przesłane drogą elektroniczną (...) zostały przekazane w następujący sposób: odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych w formie papierowej z podpisem osoby upoważnionej był skanowany i dołączany do pisma przewodniego podpisywanego przez pracownika Wydziału upoważnionego do przekazywania korespondencji drogą elektroniczną Urzędu. Osoby upoważnione do udostępniania danych nie posiadały podpisu elektronicznego, dlatego każdą odpowiedź musiałby podpisywać Burmistrz Miasta, co byłoby dużym utrudnieniem. Obecnie został zamówiony podpis elektroniczny dla pracowników upoważnionych do realizacji tego zadania. W załączeniu przesyłamy wydruk z systemu z doręczenia w sprawie SO.5345.1.96.2022 W pozostałych przypadkach odpowiedzi na wnioski

²⁶ Dz.U. poz. 2523 - obowiązujące do 13 lipca 2022 r.

²⁷ Dot. SO.5345.37.2021, SO.5345.187.2021, SO.5345.23.2022, SO.5345.38.2022, SO.5345.60.2022, SO.5345.96.2022, SO.5345.113.2022.

o udostępnianie danych były wysyłane do Komornika (...), w systemie nie ma urzędowego potwierdzenia odbioru, przypuszczamy, że konto na platformie E-puap komornika jest kontem osoby fizycznej, a nie podmiotu publicznego.”

Mając na uwadze, że do pism przewodnich załączany był skan wersji papierowej odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych, który nie zawierał podpisu elektronicznego pracownika, który ją sporządził, wskazać należy, że dokumenty elektroniczne nie zostały prawidłowo i skutecznie podpisane. Zauważyć należy, że w myśl art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²⁸ podpis elektroniczny lub pieczęć elektroniczna weryfikowane za pomocą certyfikatu wywołują skutki prawne, jeżeli zostały złożone w okresie ważności tego certyfikatu. Przy tym w opisanej wyżej sytuacji podpis elektroniczny nie został złożony wcale. Wskazać należy, że w myśl art. 44 ust. 1 lit. d Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE²⁹ kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego muszą spełniać następujące wymogi: wysłanie i otrzymanie danych jest zabezpieczone zaawansowanym podpisem elektronicznym lub zaawansowaną pieczęcią elektroniczną kwalifikowanego dostawcy usług zaufania w taki sposób, by wykluczyć możliwość niewykrywalnej zmiany danych. W związku z powyższym stwierdzić należy, że podpis elektroniczny jest niezbędnym elementem dokumentu elektronicznego. Osoba składająca podpis elektroniczny nie tylko podpisuje go w znaczeniu tradycyjnym, ale jednocześnie zabezpiecza treść podpisywanego dokumentu. W związku z powyższym pozytywnie należy ocenić informację zawartą w ww. wyjaśnieniach odnośnie zamówienia podpisu elektronicznego dla pracowników upoważnionych do realizacji przedmiotowego zadania.

[dowód: akta kontroli str. 146-334]

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 Burmistrza Miasta Nowa Ruda 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 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 zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w każdym przypadku wskazywać prawidłową datę jego wszczęcia.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1797.

²⁹ Dz.Urz.UE.L Nr 257, str. 73.

3. Postępowania wyjaśniające prowadzić rzetelnie, zbierając kompletny materiał dowodowy.
4. Prawidłowo redagować treść wezwań sporządzanych na podstawie art. 50 k.p.a. oraz treść sporządzanych protokołów.
5. Prawidłowo powoływać podstawę prawną decyzji.
6. Sprawy załatwiać terminowo, w przypadku braku możliwości, w każdym przypadku stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a. Kolejną sygnalizację sporządzać przed upływem wyznaczonego terminu.
7. W postanowieniach o odmowie wszczęcia postępowania wskazywać prawidłowy termin na wniesienie zażalenia, o którym mowa w art. 141 § 2 k.p.a.
8. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych, sporządzane w formie elektronicznej, opatrywać stosownym podpisem elektronicznym, prawidłowo doręczać oraz dokumentować fakt doręczenia w prowadzonych aktach sprawy.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie w terminie **do 31 grudnia 2022 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski

