



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 2 marca 2023 r.

NK-KSE.431.1.43.2022.AG

**Pan
Julian Żygadło
Burmistrz Miasta i Gminy
Kąty Wrocławskie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*², a także pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli z dnia 2 grudnia 2022 r. nr NK-KSE.0030.140.2022 wydanego przez Wojewodę Dolnośląskiego, Aleksandra Grzebieniowską – inspektor wojewódzki z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, w dniach od 8 grudnia 2022 r. do 16 stycznia 2023 r., przeprowadziła kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie, z siedzibą przy ul. Rynek - Ratusz 1, 55 - 080 Kąty Wrocławskie, w przedmiocie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. *o zmianie imienia i nazwiska*³.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w nawiązaniu do projektu wystąpienia pokontrolnego, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu wystąpienie pokontrolne.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 28 czerwca 2022 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2022 r.⁴

Celem kontroli była ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie tematyki objętej kontrolą, dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń pokontrolnych zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (powoływanej dalej w skrócie jako „ustawa o z.i.i.n”) w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych oraz informowania o zaistniałych zmianach.

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

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

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1988.

⁴ Nr NK-KSE.430.5.2022.RG.

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

Zadania objęte kontrolą należały do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego w Kątach Wrocławskich⁵, będącego komórką organizacyjną Urzędu Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie. Bezpośredni nadzór nad pracą komórki sprawował Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie.

W kontrolowanym okresie funkcję Kierownika Urzędu Miasta i Gminy sprawował Pan Julian Żygadło - Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie, pełniąc do dnia 31 grudnia 2021 r. funkcję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kątach Wrocławskich⁶. Od dnia 1 stycznia 2022 r. funkcję tą objęła Pani Katarzyna Gidzińska. Stanowisko Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kątach Wrocławskich pełnili: Pan Dariusz Gliński (od 1 maja 2020 r. do 31 sierpnia 2021 r.), Pani Katarzyna Gidzińska (od 1 sierpnia 2011 r. do 31 grudnia 2021 r.) oraz Pani Magdalena Krawiec-Sobota (od 3 lutego 2020 r. do chwili obecnej).

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz złożone wyjaśnienia kontrolowanego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności oraz rzetelności.

Realizację przez Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie zmiany imion i nazwisk oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

USTALENIA KONTROLI

W kontrolowanym okresie zostały wydane 33 decyzje administracyjne na podstawie ustawy o zmianie imienia i nazwiska. Kontrolą objęto 20 postępowań administracyjnych⁷. Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie złożone wnioski były kompletne pod względem formalnym i zawierały dane określone w art. 11 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o z.i.i.n. Na wnioskach złożonych osobiście znajduje się stosowna adnotacja potwierdzająca przedstawienie do wglądu przez wnioskodawcę dokumentu tożsamości, zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o z.i.i.n.

W przypadku zmiany imienia lub nazwiska małoletniego dziecka wnioski składane były przez przedstawiciela ustawowego dziecka, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o z.i.i.n.

⁵ Dalej jako: „USC w Kątach Wrocławskich”.

⁶ Dalej jako: „Kierownik USC w Kątach Wrocławskich”.

⁷ 5 pierwszych i 5 ostatnich spraw z zarejestrowanych w spisach spraw (2021-2022), zakończonych wydaniem decyzji o zmianie imienia lub nazwiska o nr: USC.5355.1.2021, USC.5355.2.2021, USC.5355.3.2021, USC.5355.4.2021, USC.5355.5.2021, USC.5355.17.2021, USC.5355.18.2021, USC.5355.19.2021, USC.5355.23.2021, USC.5355.24.2021, USC.5355.1.2022, USC.5355.2.2022, USC.5355.3.2022, USC.5355.5.2022, USC.5355.7.2022, USC.5355.12.2022, USC.5355.13.2022, USC.5355.14.2022, USC.5355.15.2022, USC.5355.16.2022.

Kontrola wykazała, że organ w każdym przypadku egzekwował obowiązek uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej, do wniosków dołączone były potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej w prawidłowej wysokości 37,00 zł⁸.

W wyniku kontroli ustalono, że rozstrzygnięcia spraw następowały we właściwej formie - decyzji administracyjnej (art. 12 ust. 1 z.i.i.n.). Zgodnie z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*⁹ (powoływanej dalej w skrócie jako „k.p.a.”) wydane akty administracyjne zawierają: oznaczenie organu i strony, datę wydania, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. W decyzjach odstępowano od uzasadnień, jednocześnie prawidłowo powołując się na przepis art. 107 § 4 k.p.a. Ponadto, na decyzjach prawidłowo znajduje się klauzula pouczająca o natychmiastowym wykonaniu decyzji z mocy ustawy (art. 12 ust. 2 ustawy o z.i.i.n.). Decyzje podpisane zostały przez właściwy organ tj. Kierownika USC w Kątach Wrocławskich lub Zastępcę Kierownika USC w Kątach Wrocławskich. Ustalono, iż decyzje zostały doręczone stronom, co znajduje odzwierciedlenie w aktach spraw (na egzemplarzach decyzji znajdujących się w aktach spraw znajduje się potwierdzenie osobistego odbioru przez stronę lub w aktach znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru decyzji).

W toku kontroli stwierdzono, że organ orzekający w każdym przypadku badał przesłanki do wydania decyzji pozytywnej, o których mowa w art. 4 ustawy o z.i.i.n.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydane decyzje o zmianie imienia lub nazwiska organ przesłał do właściwego Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego za pośrednictwem systemu BUSC, prawidłowo realizując obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 *in principio* ustawy o z.i.i.n.¹⁰. Kontrola wykazała również, że na podstawie wydanych decyzji administracyjnych o zmianie imienia lub nazwiska organ orzekający w sporządzonych przez siebie aktach stanu cywilnego dołączał wzmiankę dodatkową o zmianie w systemie BUSC, co jest zgodne z art. 24 ust. 2 pkt 2 p.a.s.c. Stwierdzono ponadto, że informacje o zmianie imienia lub nazwiska zostały wprowadzone prawidłowo tj. po dniu doręczenia decyzji stronie (art. 110 § 1 k.p.a. w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy o z.i.i.n.).

Ponadto, kontrola wykazała, że na podstawie wydanych decyzji administracyjnych o zmianie imienia lub nazwiska informacje zostały zarejestrowane w rejestrze PESEL, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. *o ewidencji ludności*¹¹.

W wyniku kontroli stwierdzono także, że sprawy podlegające kontroli zostały załatwione terminowo, zgodnie z art. 35 k.p.a.

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 2022 r., poz. 2142 ze zm.).

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.

¹⁰ Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy o z.i.i.n., kierownik urzędu stanu cywilnego, który wydał decyzję o zmianie imienia lub nazwiska, przesyła ją za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr stanu cywilnego, do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa. Rozwinięcie ww. obowiązku znajduje się w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lutego 2015 r. *w sprawie sposobu prowadzenia rejestru stanu cywilnego oraz akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego*¹⁰. Jak stanowi § 35 r.r.s.c. decyzję o zmianie imienia lub nazwiska przekazuje się w rejestrze stanu cywilnego do właściwych kierowników urzędów stanu cywilnego jako odwzorowanie cyfrowe, a jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przekazuje się ją w tej formie.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022, poz. 1191 ze zm.

W aktach kontrolowanych spraw 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.

Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości i uchybienia przy realizacji zadań w zakresie zmiany imion i nazwisk:

Kontrola wykazała, iż w sprawie nr USC.5355.23.2021 pomimo, że wniosek nie zawierał braków formalnych, wnioskodawca został wezwany na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braku podania w postaci złożenia własnoręcznego podpisu przy urzędniku Urzędu Stanu Cywilnego, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Kierownik USC w Kątach Wrocławskich wyjaśniła: „przyczyną była błędna interpretacja przepisu prawa”.

Wyjaśnienie uznano za przyczynę nieprawidłowości. Wskazać należy, iż wniosek o zmianę imienia lub nazwiska podlega rygorom formalnym, określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o z.i.i.n. Tylko wtedy, gdy przepis powszechnie obowiązującego prawa ustanawia wprost określone wymogi co do składanego podania, organ może skutecznie żądać ich spełnienia w trybie przewidzianym art. 64 k.p.a.

W sprawach o nr: USC.5355.17.2021, USC.5355.2.2022 oraz USC.5355.5.2022 zgodę na zmianę wyrażał rodzic. W aktach spraw znajduje się przedmiotowa zgoda (złożona na wniosku). Niemniej jednak, nie można tej formy zgody uznać za zgodę wyrażoną w sposób, o którym mowa w przepisie art. 8 ust. 5 ustawy o z.i.i.n. Zgodnie z tym przepisem rodzic wyraża zgodę na zmianę nazwiska dziecka osobiście do protokołu przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego albo jego zastępcą lub na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym podpisem własnoręcznym, poświadczonym za zgodność podpisu przez notariusza lub na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Zgodnie z przepisem art. 68 § 1 k.p.a. z protokołu winno jasno wynikać, 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 jednej z ww. spraw o nr: USC.5355.2.2022 zmiana dotyczyła małoletnich, którzy ukończyli 13 lat, zatem zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o z.i.i.n. do zmiany jest potrzebne także wyrażenie zgody przez dziecko. Na wniosku znajdującym się w aktach sprawy widnieją podpisy dzieci (złożone na wniosku), niemniej jednak, podobnie jak w przypadku zgody wyrażanej przez rodzica, nie można tej formy zgody uznać za zgodę wyrażoną zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy o z.i.i.n. Nie zawiera bowiem elementów przewidzianych dla protokołu, o którym mowa w art. 68 § 1 k.p.a.

Stwierdzono, że podstawy prawne wydanych rozstrzygnięć przywoływane były nieprecyzyjnie, np. art. 3, art. 4 ustawy o z.i.i.n., bez przywołania ustępu przepisu¹³, jak również przypadki, w których przywołano art. 13 ustawy o z.i.i.n., który nie stanowi podstawy wydania decyzji. Przepis ten dotyczy czynności dokonywanych przez organ po wydaniu decyzji, w wyniku zaistniałej zmiany.

W decyzji nr USC.5355.18.2021 wskazano art. 4 ust. 2 ustawy o z.i.i.n., niemniej jednak ustęp ten odnosi się do przesłanek zmiany imienia lub nazwiska cudzoziemca, a z akt sprawy wynika, że wnioskodawca jest obywatelem polskim. Zaznaczyć należy, że podstawa

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

¹³ Np. w decyzjach o zmianie o nr: USC.5355.1.2021, USC.5355.1.2021, USC.5355.3.2021.

prawna decyzji musi być powołana dokładnie, ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów, zarówno prawa formalnego jak i materialnego¹⁴.

Na podstawie akt postępowań ustalono w toku kontroli, iż jako utrwaloną praktykę przyjęto, że w dniu odbioru decyzji o zmianie, strona otrzymuje również i potwierdza odbiór pism z różnych faz postępowania administracyjnego¹⁵. Dla przykładu, w sprawie nr USC.5355.19.2021 wniosek wpłynął do organu w dniu 22 września 2021 r. Z dokumentacji postępowania wynika, że tego samego dnia organ sporządził zawiadomienie o wszczęciu postępowania, protokół przesłuchania strony (w którym strona oświadcza, iż „została poinformowana o toczącym się postępowaniu w sprawie zmiany nazwiska”), zawiadomienie o zakończeniu postępowania na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. (w którym organ wyznacza stronie termin 7 dni od daty otrzymania pisma na zapoznanie się z aktami sprawy i wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego), protokół przesłuchania strony (w którym strona „zeznaje”, iż „zapoznałam się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie zmiany mojego nazwiska”) oraz rozstrzygnięcie kończące sprawę co do istoty - decyzję o zmianie nazwiska (dokument opatrzony datą 22 września 2021 r.). Wszystkie pisma strona odebrała w dniu 23 września 2021 r. Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawach nr: USC.5355.3.2022, USC.5355.3.2022, USC.5355.3.2022 oraz USC.5355.16.2022. Z dokumentacji w sprawie nr USC.5355.15.2022 wynika natomiast, iż zawiadomienie o zakończeniu postępowania, z terminem 7 dni na dokonanie czynności oraz decyzja rozstrzygająca sprawę zostały wysłane jednocześnie, na adres poczty tradycyjnej strony postępowania.

W związku z powyższym wskazać należy, iż taka praktyka nie jest prawidłowa. Jak stanowi art. 10 § 1 k.p.a. *organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.* Czynny udział strony przejawia się w szczególności w postępowaniu wyjaśniającym, co dla ochrony praw strony ma istotne znaczenie, zapewnia jej bowiem wpływ na ustalenie stanu faktycznego, a przez to – wpływ na stosowanie normy prawa materialnego lub procesowego¹⁶. Wyjaśnić należy, iż zawarte w treści art. 10 § 1 k.p.a. sformułowanie "przed wydaniem decyzji" jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia. Możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji daje stronie ostatnią szansę na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. Jeśli organ wyznacza stronie termin 7 dni na wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji (a taka sytuacja miała miejsce we wszystkich sprawach), winien wstrzymać się z wydaniem decyzji do upływu tego terminu.

Ponadto, zauważyć należy, iż sporządzone przez organ dokumenty o nazwie *protokół przesłuchania świadka (strony)* nie miały w sprawach zastosowania. Przez protokół

¹⁴ Vide M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, art. 107 k.p.a., wyd. 7, Warszawa 2021 r.

¹⁵ Zawiadomienie o wszczęciu postępowania (1), protokół z przesłuchania strony, w którym potwierdza, iż została poinformowana o toczącym się postępowaniu (2), zawiadomienie o zakończeniu postępowania, które umożliwia wypowiedzenie się przez stronę co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma (3), jak również protokół przesłuchania, w którym to dokumencie strona oświadcza, iż zapoznała się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie (4).

¹⁶ Vide B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, art. 10 k.p.a., wyd. 18, Warszawa 2022 r.

przesłuchania, o którym mowa w art. 69 § 1 k.p.a. należy rozumieć pisemne utrwalenie czynności procesowej przesłuchania strony, świadka i biegłego (art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.). Zgodnie z art. 69 § 1 k.p.a. protokół przesłuchania powinien być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania. Z treści protokołów wynika natomiast, iż strony nie zeznawały przed organem, a składały oświadczenie.

Wskazać również wymaga, iż o tym, czy określoną czynność procesową należy przeprowadzić, czy też nie, powinny decydować realia danej sprawy, nie pewien automatyzm. Niezrozumiałym jest natomiast działanie polegające na wyznaczeniu stronie postępowania terminu na wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego w sprawie, jeśli organ nie prowadził postępowania wyjaśniającego, a podstawowy materiał dowodowy, na którym organ oparł swoją decyzję stanowi uzasadnienie we wniosku o zmianę, jak miało to miejsce w większości kontrolowanych spraw.

Powyższe stanowi naruszenie podstawowych reguł postępowania administracyjnego tj. zasady czynnego udziału strony w postępowaniu określonej w art. 10 § 1 k.p.a. oraz zasady zaufania obywateli do organów państwa wyrażoną w art. 8 k.p.a.

Przyczyną wyżej opisanych nieprawidłowości był brak prawidłowego stosowania przepisów k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.18-392]

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

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Burmistrzowi Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie.

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej w celu usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej należy:

1. Wzywać do uzupełnienia braków formalnych wniosku jedynie w przypadku niespełnienia przez wniosek warunków określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o zmianie imienia i nazwiska.
2. Zgodę na zmianę nazwiska dziecka, które ukończyło 13 lat lub rodzica przyjmować do protokołu sporządzonego zgodnie z art. 68 k.p.a.
3. Podstawę prawną wydawanych decyzji o zmianie imienia i nazwiska powoływać w sposób adekwatny i precyzyjny.
4. Prowadząc postępowania administracyjne prawidłowo stosować przepisy procesowe określone w k.p.a.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie, **w terminie do dnia 31 marca 2023 r.** informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski