

Wrocław, dnia 30 czerwca 2021 r.

NK-KSE.431.1.30.2021.WK

Pan
Wojciech Płaziuk
Wójt Gminy Udanin

PROJEKT WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

W dniach od 21 maja 2021 r. do 21 czerwca 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 20 maja 2021 r. nr: NK-KSE.0030.77.2021.WK oraz NK-KSE.0030.78.2021.WK, kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Weronika Kornacka - inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
- Karol Pieprz - inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadzili w Urzędzie Gminy Udanin (55-340, Udanin 26), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących dowodów osobistych na podstawie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³ - zwanej dalej „u.d.o.”, ewidencji ludności na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴ - zwanej dalej „u.e.l.” oraz zmiany imion i nazwisk, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska⁵ - zwanej dalej „z.i.i.n.”.

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tj.:
 - realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych,

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

² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 816.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 510.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 707.

- udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych (dalej zwany RDO) oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.
- 2. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.
- 3. ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, tj.:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska oraz informowanie o zaistniałych zmianach.

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

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

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Wojciech Płaziuk - Wójt Gminy Udanin. Funkcję Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Udaninie sprawował Pan Jan Podedworny.

Realizację przez Wójta Gminy Udanin zadań z zakresu administracji rządowej oceniono:

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

USTALENIA KONTROLI

DOWODY OSOBISTE

Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych

Kontroli poddano 25 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych o następujących seriach i numerach: DBD466250, DBC064055, DBH313851, DBH070125, DBF508750, DBD080319, DBF848711, DBC764054, DBC816973, DBG808558, DBB851865, DBF343744, DBG108560, DBC464053, DBE740937, BDE040938, DBC216971, DBD248388, DBD948387, DBD548389, DBC687838, DBE340940, DBG477374, DBC516972, DBD180316. Na tej podstawie ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ust.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. poz. 491, ze zm.

2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, w związku z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawie wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁷ lub w związku z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁸. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał rodzic.

W wyniku kontroli ustalono, iż do wszystkich wniosków została załączona prawidłowa fotografia, odzwierciedlająca, w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości, wizerunek twarzy osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.o. oraz § 7 r.d.o. i § 6 r.w.d.o.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż wnioski wniesione do organu o wydanie dowodu osobistego złożone zostały w formie papierowej i za wyjątkiem sprawy DBD080319, złożone zostały na obowiązującym w dniu składania wniosku wzorze⁹. Art. 28 u.d.o. wymienia obligatoryjne elementy jakie powinien zawierać wniosek o wydanie dowodu osobistego. W 7 wnioskach¹⁰ nie wskazano adresu do korespondencji, co stanowi naruszenie ww. regulacji. Organ powinien zachować szczególną dbałość przy weryfikacji kompletności wniosku.

Stwierdzono również, iż na większości wniosków złożonych do organu znajdowała się, zgodnie z § 9 ust. 4 r.d.o. oraz § 8 ust. 4 r.w.d.o. – stosowna adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (na podstawie dotychczasowego dowodu osobistego, dostępnych rejestrów publicznych lub innych dokumentów zawierających fotografię, przedłożonych przez osobę, która ubiega się o wydanie dowodu osobistego). Wyjątek stanowią sprawy DBE340940, DBC687838, DBF508750, DBC764054, gdzie brakuje odpowiedniej adnotacji na wniosku o wydanie dowodu osobistego. Dodatkowo we wszystkich przypadkach, w których w imieniu dziecka wniosek o wydanie dowodu osobistego złożył rodzic, na formularzach o wydanie dowodu osobistego znajduje się informacja o ustaleniu danych rodzica składającego wniosek, lecz brak jest adnotacji wskazującej na sposób ustalenia tożsamości małoletniej osoby ubiegającej się o wydanie dowodu. Zgodnie z § 8 ust. 1 r.w.d.o. tożsamość można ustalić na podstawie dotychczasowego dowodu osobistego lub ważnego dokumentu paszportowego lub zgodnie z § 8 ust. 2 r.w.d.o., organ gminy może zidentyfikować osobę na podstawie danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych. Tożsamość osoby organ gminy może również potwierdzić na podstawie innych dokumentów zawierających fotografię, przedłożonych przez osobę, która ubiega się o wydanie dowodu osobistego.

W przypadkach, w których powodem ubiegania się o wydanie dowodu osobistego była utrata dowodu (DBC687838, DBD548389, DBB851865, DBC816973, DBC764054, DBF848711) lub uszkodzenie (DBF508750), w przekazanych do kontroli kopertach dowodowych znajdują się stosowne formularze zgłoszenia utraty/uszkodzenia dowodu

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 212, obowiązujące do 11 stycznia 2020 r., zwane dalej: „r.d.o.”.

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 31, obowiązujące od 12 stycznia 2020 r., zwane dalej „r.w.d.o.”.

⁹ Wniesione do dnia 11 stycznia 2020 r.: DBC516972, DBC216971, DBC816973, DBC064055- na wniosku stanowiącym zał. nr 2 do r.d.o.

¹⁰ DBD18316, DBE340940, DBC687838, DBG108560, DBG808558, DBF508750, DBH070125.

osobistego oraz adnotacja o dokonany zgłoszeniu innemu organowi gminy. Dodatkowo, zgodnie z art. 47 ust. 5 u.d.o., § 18 ust. 1 r.d.o. oraz § 18 ust. 1 r.w.d.o. posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia w organie gminy utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydaje się zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego. W toku kontroli zauważono, że zaświadczenia w powyższych sprawach nie zawierają informacji o rodzaju zgłoszonego zdarzenia (utrata lub uszkodzenie dowodu osobistego). Organ powinien zachować szczególną dbałość przy sporządzaniu zaświadczenia dla wnioskodawcy.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 46 § 1 k.p.a., odbierający pismo potwierdza doręczenie swoim podpisem ze wskazaniem daty. Stwierdzono, że w kopertach dowodowych brak jest informacji, iż zaświadczenie zostało odebrane przez osobę zgłaszającą utratę lub uszkodzenie dowodu, co również zostało potwierdzone przez organ gminy¹¹. Dodatkowo, z wyjaśnień z dnia 23 czerwca 2021 r., wynika, iż w sprawach DBF508750 oraz DBC687838 zaświadczenie nie zostało odebrane przez stronę, ponieważ wnioskodawca „oświadczył ustnie, że zaświadczenie nie jest mu potrzebne”, lecz w aktach sprawy nie ma żadnych adnotacji potwierdzających ten fakt, co jest niezgodne z art. 72 § 1 k.p.a.

W sprawie DBF508750 w kopercie dowodowej stwierdzono brak uszkodzonego dowodu osobistego. Wyjaśnieniami z dnia 23 czerwca 2021 r., kontrolowany organ wskazał, iż „dowód osobisty był całkowicie zniszczony w związku z tym przecięto zdjęcie z hologramem i oddano właścicielowi”. Zgodnie z § 15 ust. 4 r.w.d.o. do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty, a jeżeli zgłoszenie nastąpiło w formie dokumentu elektronicznego, konsulowi lub za pomocą usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, dokument ten przekazuje się pocztą lub osobiście. W związku z tym organ powinien zachować uszkodzony dowód osobisty w kopercie dowodowej.

Powyżej opisane zdarzenia stanowią naruszenie wskazanych przepisów.

Odbiór dowodu osobistego był dokonywany osobiście w siedzibie organu gminy (art. 30 ust. 1 u.d.o.). W przypadku dowodu osobistego wydane osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych, dowód odbierał rodzic, zgodnie z § 11 ust. 2 i 3 r.w.d.o. Odbiór dokumentu tożsamości był każdorazowo potwierdzany na odpowiednim formularzu, zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 u.d.o. oraz § 11 ust. 1 i 12 ust. 1 r.w.d.o.

Stwierdzono również, że na 4 formularzach odbioru dowodu osobistego¹² nie wskazano danych wnioskodawcy. Zauważyć należy, iż elementy obligatoryjne formularza odbioru zostały określone w art. 31 u.d.o., dlatego też w powyższej sytuacji organ zobligowany był zadbać o prawidłowo uzupełnioną zawartość tego formularza. Dodatkowo w sprawie DBG477374 błędnie wskazano dane wnioskodawcy. Powyższe stanowi naruszenie 31 ust. 2 pkt. 6 u.d.o. i jest wynikiem niedochowania należytej staranności.

W toku kontroli ustalono, że dokumentacja związana z dowodami osobistymi zgrupowana jest w kopertach dowodowych oznaczonych imieniem i nazwiskiem osoby,

¹¹ Wyjaśnienia z dnia 23 czerwca 2021 r.: „Odnosnie kopert dowodowych DBD548389, DBB851865, DBC764054, DBF848711 zaświadczenia o utracie poprzednich dowodów osobistych zostały odebrane osobiście, jednak nie zostały potwierdzone podpisem odbiorcy z uwagi na presję czasu, która doprowadziła do pomyłki w żądaniu tego potwierdzenia.”

¹² DBD548389, DBB851865, DBC816973, DBH070125.

imieniem ojca, datą urodzenia, numerem PESEL oraz serią i numerem dowodu osobistego, zgodnie z art. 62 ust. 3 u.d.o. Wyjątkiem jest koperta dowodowa DBE740937, gdzie nie wskazano pełnego numeru PESEL.

[dowód: akta kontroli str. 94-211]

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

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

Kontroli poddano 3 sprawy¹³ z zakresu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz 2¹⁴ sprawy z zakresu udostępniania danych z RDO. Sprawa nr SO.5345.3.2020 nie została wcześniej wskazana przez organ gminy, a została doręczona zespołowi kontrolnemu razem ze sprawami z zakresu udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

We wszystkich sprawach kompletne wnioski zostały złożone na wnioskach odpowiadającym § 1 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Na trzech wnioskach widnieje potwierdzenie wpływu do organu zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.¹⁵

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

Stwierdzono, że w 4 sprawach udzielono odpowiedzi zgodnej z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykazał uprawnienia do ich otrzymania. Wyjątek stanowi sprawa SO.5345.3.2020, gdzie organ gminy otrzymał wniosek z polskiej placówki dyplomatycznej o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych. Wnioskodawca żądał udostępnienia wizerunku twarzy oraz imienia i nazwiska widniejącego we wniosku o wydanie dowodu osobistego. W odpowiedzi przesłano formularz wniosku o wydanie dowodu osobistego, w formie przewidzianej dla odpowiedzi na wniosek o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, a w konsekwencji organ udzielił informacji ponad zakres żądania wnioskodawcy. W tym miejscu nadmienić należy, że zgodnie z art. 55 ust. 5 u.d.o. minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp konsulom do Rejestru Dowodów Osobistych. W związku z powyższym w omawianej sprawie organ powinien odmówić wszczęcia postępowania w trybie art. 61a k.p.a., gdyż wnioskodawca posiadał już dostęp do danych, o których udostępnienie złożył wniosek, co z kolei skutkuje bezprzedmiotowością

¹³ SO.II.5345.5.2020, SO.II.5345.13.2020, SO.5345.3.2021.

¹⁴ SO.5345.30.2020 i SO.5345.3.2020.

¹⁵ Brak pieczęci wpływu na wnioskach w sprawie: SO.5345.3.2021 oraz SO.5345.30.2020.

postępowania. Kontrola wykazała, że w aktach sprawy znajduje się odpowiedź w formie kserokopii wniosku o wydanie dowodu osobistego, lecz stwierdzono brak pisma przewodniego lub innej formy odpowiedzi na wniosek, gdzie organ wskazywał podstawę prawną działania. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

W sprawach nr SO.5345.3.2021 oraz SO.5345.30.2020 w odpowiedziach na wnioski w nagłówkach prawidłowo stosowano oznaczenie organu tj. Wójta Gminy Udanin. W pozostałych sprawach używano oznaczenia Urzędu Gminy Udanin (aparatu pomocniczego), co jest praktyką nieprawidłową. Odpowiedzi zostały podpisane przez prawidłowo upoważnionych pracowników. Na wszystkich pismach stanowiących odpowiedzi na wnioski nie ma informacji o sposobie doręczenia odpowiedzi wnioskodawcom. Zgodnie z § 60 pkt. 3 Instrukcji kancelaryjnej na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.

Na marginesie warto zaznaczyć, iż w sprawach SO.II.5345.5.2020 oraz SO.II.5345.13.2020 odpowiedzi na wnioski zawierały nieaktualny na dzień sporządzenia pisma publikator ustawy o dowodach osobistych. W sytuacji, kiedy organ administracji publicznej przywołuje podstawę prawną, prawidłową praktyką jest podanie miejsca publikacji tekstu pierwotnego lub jednolitego tekstu aktu oraz wskazanie danych dotyczących ostatniej nowelizacji aktu, gdyż spełnienie tego wymogu umożliwi stronom pełną identyfikację przepisu w kontekście całego obowiązującego aktu prawnego.

Na podstawie porównania dat wpłynięcia wniosków do organu z datami sporządzenia stosownych odpowiedzi, można stwierdzić, że kontrolowane sprawy zostały załatwione terminowo.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str.212-226]

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

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

EWIDENCJA LUDNOŚCI

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

Kontroli poddano 6 spraw z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych o nr: SO.5343.6.2019, SO.5343.1.2020, SO.5343.2.2020, SO.5343.4.2020, SO.5343.5.2020, SO.5343.6.2020, tj. 100% spraw z ww. zakresu. Na tej

podstawie stwierdzono, co następuje.

Dwie spośród ww. spraw zakończonych zostało umorzeniem postępowania (SO.5343.2.2020, SO.5343.6.2020). W czterech przypadkach organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego.

W pięciu sprawach¹⁶ w załączonych do wniosków tytułów prawnych do lokalu m.in. aktów notarialnych, postanowienia sądu nie wynikały adresy nieruchomości. W konsekwencji nie można ustalić, czy podmiot wnoszący dysponuje tytułem prawnym do lokalu, z którego żąda wymeldowania osoby. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.e.l. pobyt stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, zaś adres określa się przez podanie m. in. numeru domu i lokalu (art. 26 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.e.l.). Dodatkowo, w sprawie nr SO.5343.6.2019 z dołączonego do wniosku aktu notarialnego wynikało, że lokal ma dwóch właścicieli. Po weryfikacji danych w systemie Źródło przez zespół kontrolny stwierdzono, że jeden z właścicieli (małżonek) nie żyje. Organ prawidłowo skierował zawiadomienie o wszczęciu postępowania tylko do jednego z małżonków. Podkreślić należy, że w przypadku podjęcia przez organ w dostępnych rejestrach ustaleń dotyczących stron postępowania oraz weryfikacji prawidłowości adresu, a w konsekwencji uprawnień wnioskodawcy do zainicjowania postępowania o wymeldowanie osoby z lokalu, fakt taki należało odnotować ten w aktach sprawy, zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a. Zaniechanie tej czynności stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż w poddanych kontroli sprawach, strony co do zasady miały zapewniony czynny udział (art. 10 k.p.a.). Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. i jednocześnie pouczone o treści art. 41 k.p.a. W toku kontroli stwierdzono, że w wezwaniach skierowanych do stron lub świadków prawidłowo wskazywano przepis art. 50 k.p.a., lecz strony postępowań nie były zawiadamiane o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, co stanowi naruszenie art. 79 § 1 k.p.a. Tym samym organ pozbawił strony udziału w przeprowadzeniu dowodu, bowiem strony mogą zadawać pytania oraz składać wyjaśnienia (art. 79 § 2 k.p.a.). Jednocześnie w wezwaniach kierowanych do świadków organ nieprawidłowo powoływał art. 83 k.p.a., który dotyczy przesłuchania stron postępowania.

W trakcie prowadzonych postępowań podejmowane były właściwe czynności wyjaśniające, mające na celu ustalenie stanu faktycznego.

W sprawie nr SO.5343.5.2020 zaszła konieczność zapewnienia nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu (dla osoby wymeldowywanej). Organ, zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a., wystąpił do sądu o wyznaczenie przedstawiciela, lecz jak wynika z akt sprawy podejmował kolejne czynności procesowe, doręczając pisma wyznaczonemu przez sąd kuratorowi, pomimo że postanowienie były nieprawomocne. Zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi. Ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej dokonuje sąd na wniosek w postępowaniu nieprocesowym, wydając postanowienie, od którego przysługuje apelacja. Nieprawidłowym zatem było kierowanie m.in. zawiadomienia na podstawie art. 10 k.p.a. do osoby wskazanej w postanowieniu, gdy nie miało ono przymiotu prawomocności.

¹⁶ Wyjątek stanowi sprawa nr SO.5343.6.2019.

W nagłówkach pism, kierowanych do stron lub innych uczestników w toku postępowania, nieprawidłowo wskazywano oznaczenie aparatu pomocniczego gminy (Urząd Gminy Udanin) zamiast organu gminy (Wójta Gminy Udanin). Pisma jednakże były podpisywane z upoważnienia Wójta przez prawidłowo umocowanego pracownika urzędu.

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 podpis i pieczęć uprawnionej osoby. We wszystkich decyzjach stwierdzono brak informacji o prawie stron do zrzeczenia się odwołania i skutkach tego zrzeczenia, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Ponadto stwierdzić należy, że w 2 wydanych decyzjach powoływano nieaktualny publikator k.p.a.

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

W sprawach zakończonych umorzeniem postępowania organ gminy prawidłowo wydał decyzje na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 35 u.e.l.

We wszystkich sprawach do akt załączony został dokument potwierdzający wpłatę opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej¹⁷ oraz zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹⁸. Na wszystkich decyzjach zakończonych wymeldowaniem z pobytu stałego stwierdzono brak adnotacji, o której mowa w art. 8 ust. 3 ww. ustawy i w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Na marginesie wskazać należy, że decyzja o umorzeniu postępowania jest zwolniona z obowiązku zapłaty (część I. ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, pkt 1 wykazu dot. zwolnień). Zasadnym byłoby zatem poinformowanie wnioskodawcy, który uiścił opłatę skarbową w wysokości 10 zł o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej (art. 9 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o opłacie skarbowej).

W aktach wszystkich analizowanych spraw znajdują się metryki, co jest zgodne z art. 66a k.p.a., lecz w sprawie nr SO.5343.5.2020 uzupełnione są nierzetelnie (błędne daty dokonanych czynności).

Odnosząc się do terminowości załatwiania spraw ustalono, że 4 postępowania¹⁹ nie były prowadzone terminowo. 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 z powodu wystąpienia sprawy szczególnie skomplikowanej, powinno skutkować sygnalizacją oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na jej złożoność. 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 gdyby, przed upływem miesiąca, sporządzana była omawiana sygnalizacja.

We wskazanych sprawach organ gminy nie kierował do stron zawiadomień na podstawie

¹⁷T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1546, ze zm.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330).

¹⁹ SO.5343.1.2020, SO.5343.4.2020, SO.5343.5.2020, SO.5343.6.2020,

art. 36 k.p.a., wskazujących nowy termin załatwienia sprawy wraz z podaniem przyczyny zwłoki. Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str. 227-385]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**, natomiast zagadnienie dotyczące terminowości realizacji spraw w tym zakresie oceniono **negatywnie**.

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL

Do kontroli losowo wybrano 25 spraw dotyczących udostępnienia danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. W toku kontroli okazało się, że organ przekazał do kontroli dwie sprawy o tym samym numerze SO.5345.3.2020. Jedna z nich dot. udostępniania danych z RDO, druga dot. udostępniania danych z rejestru PESEL). Jednocześnie nadmiarowo przesłano do kontroli sprawę nr SO.5345.8.2020, którą zespół kontrolny postanowił dołączyć do kontrolowanych spraw. Ponadto zespół kontrolny wezwał organ do przedłożenia sprawy nr SO.5345.II.2.2020, która została wykazana w piśmie z dnia 18.05.2021 r. stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o kontroli. Organ kontrolowany w odpowiedzi przesłał jednak ponownie sprawę nr SO.5345.3.2020 (wniosek o udostępnienie danych z rejestru PESEL).

W związku z powyższym, kontroli poddano 25 spraw²⁰ dotyczących udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. Na tej podstawie ustalono, co następuje.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że we wszystkich sprawach 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 po wykazaniu interesu faktycznego²¹.

W trakcie kontroli stwierdzono, że organ w 17 sprawach 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. Wyjątek stanowią niżej opisane sprawy.

W sprawach nr SO.5345.7.2021 i SO.5345.8.2021 ten sam wnioskodawca żądał udostępnienia m.in. danych dot. dzieci, rodzeństwa osoby, której wniosek dotyczył, uzasadniając potrzebę uzyskania danych wystąpieniem do sądu o przeprowadzenie postępowania spadkowego po zmarłej. Wskazania wymaga, że gminy prowadzące ewidencję ludności nie są uprawnione do wskazywania potencjalnych spadkobierców. Zgodnie z art. 627 ustawy z dnia 17 listopada 1964 - Kodeks postępowania cywilnego²², postępowanie spadkowe należy do zakresu działalności sądów, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

²⁰SO.II.5345.1.2020, SO.II.5345.3.2020, SO.II.5345.7.2020, SO.II.5345.9.2020, SO.II.5345.11.2020, SO.II.5345.15.2020, SO.II.5345.17.2020, SO.II.5345.19.2020, SO.II.5345.21.2020, SO.II.5345.23.2020, SO.II.5345.25.2020, SO.II.5345.27.2020, SO.II.5345.29.2020, SO.II.5345.31.2020, SO.5345.1.2021, SO.5345.4.2021, SO.5345.6.2021, SO.5345.7.2021, SO.5345.8.2021, SO.5345.9.2021, SO.5345.11.2021, SO.5345.13.2021, SO.5345.14.2021, SO.5345.16.2021, SO.5345.17.2021.

²¹ Dz.U. poz. 2523 - obowiązujące od 1 stycznia 2019 r.

²² Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm., dalej „k.p.c.”.

Do ustalenia kto konkretnie jest spadkobiercą konieczne jest przeprowadzenie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku, ponieważ sam fakt, że dana osoba przynależy do kręgu spadkobierców ustawowych nie przesądza o tym, że faktycznie jest spadkobiercą²³. Sąd spadku ma bowiem obowiązek badać z urzędu kto jest spadkobiercą²⁴. Co istotne, żądane dane dot. potencjalnych spadkobierców nie są niezbędne do zainicjowania przed sądem powszechnym postępowania w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku. W powyższych sprawach organ był zobowiązany odmówić udostępnienia danych w drodze decyzji na podstawie art. 47 ust. 3 u.e.l.

W sprawie nr SO.5345.1.2020 wnioskodawca żądał udostępnienia adresu zameldowania na pobyt stały i czasowy, imienia, nazwiska, numeru dowodu osobistego, numeru PESEL i imion rodziców. Organ udostępnił dane ponad zakres żądanych, wskazując w odpowiedzi dodatkowo datę ważności dowodu osobistego i oznaczenie organu wydającego dokument. Zaś w sprawie nr SO.5345.15.2020 wnioskodawca żądał wskazania adresu zameldowania na pobyt stały i czasowy osoby, której wniosek dotyczył. W udzielonej odpowiedzi stwierdzono brak tejże informacji. W przypadku, gdy osoba nie żyje, należy udzielić odpowiedzi „brak danych”. Analogicznej odpowiedzi należy udzielać w przypadku żądania nr aktu zgonu i oznaczenia USC, który ten akt wydał, gdy osoba, której wniosek dotyczy żyje²⁵.

W sprawie nr SO.5345.3.2020 organ błędnie wezwał wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uiszczenia opłaty w wysokości 31 zł. W tym miejscu wskazać należy, że podstawę prawną do wezwania strony do uzupełnienia braku fiskalnego stanowi art. 261 § 1 k.p.a.

Kontrola wykazała, że we wszystkich odpowiedziach na wnioski organ wskazywał podstawę prawnej działania, zgodnie z art. 6 k.p.a., jednak zabrakło na nich informacji co do sposobu wysyłki odpowiedzi do wnioskodawców, co stanowi uchybienie obowiązku określonego w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

W wyniku kontroli ustalono, że w 23 skontrolowanych sprawach wnioskodawcami były podmioty, którym udostępnienie danych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców następuje nieodpłatnie, na podstawie art. 53 pkt 1 u.e.l. Do sprawy nr SO.5345.11. 2020 został dołączony dowód dokonania opłaty za udostępnienie danych (31 zł).

Porównując daty wpływu wniosków i pism stanowiących odpowiedź kontrolowanego organu gminy ustalono, że sprawy zostały załatwione w terminie.

[dowód: akta kontroli str. 386-527]

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 **negatywnie**.

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

²³ Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 286/16.

²⁴ Art. 670 § 1 k.p.c.

²⁵ SO.5345.9.2020, SO.5345.19.2020, SO.5345.21.2020.

ZMIANA IMIENIA I NAZWISKA

Postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska oraz informowanie o zaistniałych zmianach

W toku kontroli poddano analizie 2 postępowania dot. zmiany imienia i nazwiska: USC.5355.1.2020 oraz USC.5355.1.2021.

Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

Wnioski były niekompletne, ponieważ w obu sprawach brakuje: oświadczenia wnioskodawcy, że w tej samej sprawie nie złożył wcześniej wniosku do innego kierownika urzędu stanu cywilnego lub nie została wydana już decyzja odmowna oraz wskazania kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia (dodatkowo w sprawie USC.5355.1.2020 nie wskazano kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt małżeństwa). Zauważyć należy, iż elementy obligatoryjne wniosku o zmianę nazwiska zostały określone w art. 11 ust. 1 z.i.i.n.. Dlatego też w powyższych sytuacjach organ zobligowany był, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku, w terminie nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Z akt spraw nie wynika, iż organ administracji publicznej podjął ww. czynności. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu

W trakcie kontroli stwierdzono, że w sprawie USC.5355.1.2021 wniosek o zmianę nazwiska złożony został w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem platformy ePUAP. Na podstawie dokonanej przez organ czynności technicznej weryfikacji podpisu elektronicznego wnioskodawcy stwierdzono, iż podpis elektroniczny 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 elektronicznej²⁶.

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

W sprawie USC.5355.1.2020 na wniosku zauważono brak pieczęci wpływu wniosku do organu co stanowi naruszenie § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w sprawie USC.5355.1.2020 organ nie zbadał przesłanek do wydania decyzji pozytywnej. W powyżej sprawie wnioskodawca zwrócił się o zmianę dwóch imion jakie posiada na jedno imię, ponieważ „nie wiedział o wpisanych w akcie urodzenia dwóch imionach a wszystkie dokumenty i umowy jakie zawierał sporządzane były tylko na jedno imię”. Nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających, że wnioskodawca posługuje się wyłącznie jednym imieniem. Organ nie wezwał również strony na podstawie art. 50 k.p.a. do złożenia wyjaśnień w tej sprawie poprzez przedłożenie dokumentów potwierdzających fakty wskazane w uzasadnieniu wniosku o zmianę nazwiska. W opisaney sytuacji Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego nie wyczerpał możliwości zebrania materiału dowodowego, stanowiącego podstawę wydania decyzji o zmianie imienia lub nazwiska.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1173.

Należy pamiętać, że ważne powody przemawiające za zmianą imienia i nazwiska, nie mogą wynikać jedynie z subiektywnego przekonania osoby żądającej zmiany, ale muszą również sprostać zobiektywizowanym i zrjonalizowanym kryteriom ich oceny²⁷. Zmiana imienia i nazwiska może więc być dokonana jedynie z powodów, które są istotne nie tylko dla wnioskującego o taką zmianę, ale także dla dokonujących ich obiektywnej i racjonalnej oceny organów administracji publicznej. Osoba chcąc zmienić imię i nazwisko powinna zatem użyć takiej argumentacji i udokumentować żądanie w taki sposób, aby przekonać organ administracyjny, że jej żądanie nie stanowi kaprysu, fanaberii albo że wynika z przekory²⁸. Na organie spoczywała powinność podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.). Rozwinięciem tej zasady jest obowiązek organu do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz jego oceny w całości stanu faktycznego sprawy i przedstawienia w uzasadnieniu decyzji (art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a.)²⁹. W przywołanej sprawie naruszono ww. przepisy.

Rozstrzygnięcia merytoryczne spraw nastąpiły we właściwej formie – decyzji administracyjnej, które zgodnie z art. 107 k.p.a., zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Organ odstąpił od uzasadnienia przedmiotowych decyzji, na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. W treści decyzji zawarto informację, że zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 z.i.i.n. decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu jednak nie pouczone wnioskodawców o możliwości zrzeczenia się przez stronę prawa do odwołania od decyzji i skutkach takiego zrzeczenia, co wynika z przepisu 127a k.p.a.

Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć. Jednakże, zgodnie z tym co stwierdzono wcześniej, wniosek w sprawie USC.5355.1.2021 wpłynął w formie elektronicznej przez ePUAP, lecz w trakcie czynności kontrolnych ustalono, że decyzja została odebrana przez stronę w formie tradycyjnej. W związku z powyższym wyjaśnić należy, iż art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. wskazuje, że jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³⁰. 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 omawianej sprawy. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości było nieprzestrzeżenie procedur postępowania.

Stosownie do art. 13 ust. 1 z.i.i.n. zdanie pierwsze, 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

²⁷ Por. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 9 lipca 1993 r. sygn. akt SA 974/81.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt II OSK 69/16.

²⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 294/16.

³⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 344 ze zm.

stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa. Kontrola wykazała, że w jednej sprawie³¹ nie został wypełniony obowiązek informacyjny uregulowany w powyżej cytowanym przepisie, tj. decyzja o zmianie imienia i nazwiska nie została przekazana do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt małżeństwa. Jednocześnie uwzględniając wyjaśnienia z dnia 23 czerwca 2021 r., stwierdzono, że w obu kontrolowanych sprawach organ przesłał decyzje do kierowników urzędu stanu cywilnego, którzy sporządzili akty urodzenia wnioskodawców za pośrednictwem operatora pocztowego. Mając na uwadze powyżej wskazany przepis, zasadnym jest odchodzenie od przekazywania decyzji w formie papierowej za pośrednictwem poczty, na rzecz korzystania jedynie z systemu teleinformatycznego.

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

[dowód: akta kontroli str.-528-536]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska w zakresie zmiany imienia i nazwiska oceniono negatywnie.

Podpisy kontrolujących:

Podpis Kierownika Komórki ds. kontroli:

INSPEKTOR WOJEWÓDZKI
Weronika Kornacka
Weronika Kornacka

ZASTĘPCA DYREKTORA
Wydziału Nadzoru Kontroli
Danuta Frydlewicz
Danuta Frydlewicz – Pierucka

DIREKTOR WOJEWÓDZKI
Karol Propr
Karol Propr

³¹ USC.5355.1.2020.

