



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji



Departament Obywatelstwa i Repatriacji

Dyrektor
Marek Zieliński

DOI-R-I-093-1/2022 (poprzednio DOI-R-I-620-28/2022)
Warszawa, 20 stycznia 2023 r.

Pan **Tobiasz Bocheński**
Wojewoda łódzki

Szanowny Panie Wojewodo,

Na podstawie art. 45 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej w załączeniu przekazuje stanowisko do zastrzeżeń do *Projektu wystąpienia pokontrolnego* z kontroli przeprowadzonej w łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi na temat: *Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznanie za obywatela polskiego*, zgłoszonych przez Wojewodę łódzkiego pismem nr SO-II.1610.1.2022 z dnia 7 grudnia 2022 r.

Jednocześnie zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, w załączeniu przekazuję *Wystąpienie Pokontrolne* z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym przez Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA w łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi na temat: *Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznanie za obywatela polskiego*.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, uprzejmie proszę Pana Wojewodę o przedstawienie – w terminie do 30 dni od otrzymania niniejszego dokumentu – informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

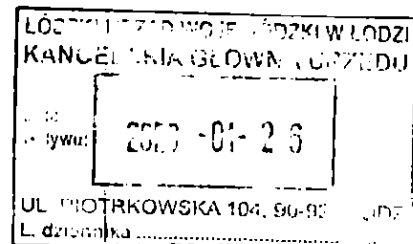
Z wyrazami szacunku,

DYREKTOR
Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA

Marek Zieliński
Marek Zieliński

Załącznik:
1. Stanowisko do zastrzeżeń do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*,
2. *Wystąpienie Pokontrolne*.

Otrzymują:
1. adresat
2. a/a





Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Obywatelstwa i Repatriacji

DOiR-I-093-1/2022 (poprzednio DOiR-I-620-28/2022)

Warszawa, 20 stycznia 2023 r.

Egz. Nr. 1

STANOWISKO

do zastrzeżeń do Projektu wystąpienia pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi¹ na temat: *Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznanie za obywatela polskiego, zgłoszonych przez Wojewodę Łódzkiego pismem nr SO-II.1610.1.2022 z dnia 7 grudnia 2022 r.*

Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²:

1. uwzględniam w całości:

- zastrzeżenie dotyczące ewidentnego naruszenia przepisu art. 31 pkt 2 ustawy, polegającego na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, bez opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi i w tym zakresie zmieniam treść wystąpienia pokontrolnego.
- zastrzeżenie dotyczące ewidentnego naruszenia przepisu art. 30 ust. 3 ustawy w związku z art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, polegającego na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego bez posiadania informacji granicznej o przekroczeniach granicy państwowej przez Stronę oraz należytej analizy nieprzerwanego pobytu Stron na terytorium RP i w tym zakresie zmieniam treść wystąpienia pokontrolnego.
- zastrzeżenie dotyczące pozostawiania na podstawie art. 64 ust. 2 kpa wniosku bez rozpoznania pomimo nieustalenia daty doręczenia zawiadomienia Stronie i w tym zakresie zmieniam treść wystąpienia pokontrolnego.

2. uwzględniam częściowo:

- zastrzeżenie dotyczące stwierdzenia nieprawidłowości w sprawach: SO-II.6122.55.2020; SO-II.6122.24.2020 oraz SO-II.6122.8.2020 polegających na niezawiadomieniu stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu jej zafatwienia oraz pouczeniem o możliwości wniesienia ponaglenia.
- zastrzeżenie dotyczące rażącego uchybienia i naruszenia przepisów postępowania administracyjnego poprzez nieuznanie wnioskodawców za strony postępowania, w konsekwencji stwierdzenia nieprawidłowości w sprawach SO-II.6122.110.2021 i SO-II.6122.341.2021.

¹ Zwany dalej także ŁUW, Urzędem lub jednostką kontrolowaną

² tj. Dz. U. z 2020. poz. 224.

3. oddalam w całości pozostałe zastrzeżenia.

UZASADNIENIE

Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami i zastrzeżeniami stwierdzono, że co prawda jednostka kontrolowana przedłożyła do zastrzeżeń nowe dowody jednakże nie wpływają one na zmianę ustaleń dokonanych w wyniku kontroli, a tym samym zmianę treści *Projektu wystąpienia pokontrolnego* z dnia 25 listopada 2022 r. (znak: DOI-R-I-093-1/2022 (poprzednio DOI-R-I-620-28/2022), z wyjątkiem wskazanych powyżej.

1. Zastrzeżenie dotyczące ewidentnego naruszenia przepisu art. 31 pkt 2 ustawy, polegającego na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, bez opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi. Na dzień wydania decyzji organ nie posiadał pełnej wiedzy, czy uznanie Strony za obywatela polskiego nie stanowi zagrożenie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W związku z prowadzoną kontrolą w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi nt. *Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego, działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej* zespół kontrolerów wystąpił do Wojewody Łódzkiego o przekazanie akt administracyjnych sprawy SO-II.6121.54.2020.

W kontekście powyższego zastrzeżenia, podkreślić należy, że w czasie prowadzenia w siedzibie organu czynności kontrolnych we wskazanych w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w aktach sprawy³ brak było opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi.

Składając zastrzeżenia organ potwierdził, że *W sprawie SO-II.6121.54.2020 zakończonej decyzją z dnia 21 lipca 2020 r. o uznaniu za obywatela polskiego w aktach sprawy przedstawionych kontrolerom istotnie nie znajdowała się odpowiedź z Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi dotycząca niestanowienia zagrożenia dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego przez Wnioskodawczynię.*

Podnieść należy jednakże, iż kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatela polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż dokumenty dołączane po przeprowadzeniu czynności kontrolnych przedmiotowej sprawy⁴ do zastrzeżeń wskazanych w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* wskazują na nieuporządkowanie akt sprawy w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdują się w różnych miejscach.

³ SO-II.6121.54.2020

⁴ SO-II.6121.54.2020

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie uwzględniono w całości.

W tym zakresie zmieniam treść wystąpienia pokontrolnego wykreślając z Projektu wystąpienia pokontrolnego znajdujący się na stronie 2 cytat: *ewidentne naruszenie przepisu art. 31 pkt 2 ustawy, polegające na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, bez opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi. Na dzień wydania decyzji organ nie posiadał pełnej wiedzy, czy uznanie Strony za obywatela polskiego nie stanowi zagrożenie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; ze strony 31 wykreślając następujący cytat: ewidentne naruszenie przepisu art. 31 pkt 2 ustawy, polegające na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, bez opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi. Na dzień wydania decyzji organ nie posiadał pełnej wiedzy, czy uznanie Strony za obywatela polskiego nie stanowi zagrożenie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.*

Jednocześnie zamieniam treść wystąpienia pokontrolnego zmieniając w Projekcie wystąpienia pokontrolnego znajdujący się na stronie 18 cytat: *Ustalono, iż w 1⁵ sprawie Wojewoda Łódzki stosując się do ww. przepisu art. 36 ust. 2 cyt. ustawy, właściwie wystąpił ze stosownym zapytaniem do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi o tyle ewidentnie naruszył przepis art. 31 pkt 2 ustawy, wydając Stronie decyzję o uznaniu za obywatela polskiego, bez opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi. Na dzień wydania decyzji organ nie posiadał pełnej wiedzy, czy uznanie Strony za obywatela polskiego nie stanowi zagrożenie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powyższe uznano za rażącą nieprawidłowość. Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału. [Dowód: akta kontroli – TOM III str. 190-207; 89-97; 43-51; 110-119], następującym Ustalono, iż w 1⁶ sprawie Wojewoda Łódzki stosując się do ww. przepisu art. 36 ust. 2 cyt. ustawy, właściwie wystąpił ze stosownym zapytaniem do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi. Kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatel polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. W przedmiotowej sprawie ustalono, iż akta przedmiotowej sprawy nie zostały właściwie uporządkowane w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdowały się w różnych miejscach. Powyższe uznano za uchybienie. Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie*

⁵ SO-II.6121.54.2020

⁶ SO-II.6121.54.2020

z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału. [Dowód: akta kontroli – TOM III str. 190-207; 89-97; 43-51; 110-119].

2. **Zastrzeżenie dotyczące ewidentnego naruszenia przepisu art. 30 ust. 3 ustawy w związku z art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, polegającego na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego bez posiadania informacji granicznej o przekroczeniach granicy państwowej przez Stronę oraz należytej analizy nieprzerwanego pobytu Stron na terytorium RP.**

W związku z prowadzoną kontrolą w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi nt. *Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego, działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej* zespół kontrolerów wystąpił do Wojewody Łódzkiego o przekazanie akt administracyjnych sprawy SO-II.6121.38.2020 oraz SO-II.6121.107.2020.

W kontekście powyższego zastrzeżenia, podkreślić należy, że w czasie prowadzenia w siedzibie organu czynności kontrolnych we wskazanych w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w aktach sprawy⁷ brak było odpowiedzi z Placówki Straży Granicznej w Łodzi dotyczącej przekraczania granicy państwowej RP.

Składając zastrzeżenia organ potwierdził, że *W sprawie SO-II.6121.38.2020 zakończonej decyzją z dnia 6 maja 2020 r. o uznaniu za obywatela polskiego w aktach sprawy przedstawionych kontrolerom istotnie nie znajdowała się odpowiedź z Placówki Straży Granicznej w Łodzi dotycząca przekraczania granicy RP przez wnioskodawcę. Odpowiedź taka została udzielona przez Placówkę Straży Granicznej w Łodzi w dniu 21 kwietnia 2020 r. (załącznik nr 2), tj. przed wydaniem decyzji w sprawie. Podobnie w sprawie SO-II.6121.107.2020 zakończonej decyzją z dnia 28 września 2020 r. o uznaniu za obywatela polskiego. Odpowiedź taka została udzielona przez Placówkę Straży Granicznej w Łodzi w dniu 23 września 2020 r. (załącznik nr 3).*

Podnieść należy jednakże, iż kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatel polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż dokumenty dołączane po przeprowadzeniu czynności kontrolnych przedmiotowych spraw⁸ do zastrzeżeń wskazanych w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* wskazują na nieuporządkowanie akt sprawy w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdują się w różnych miejscach.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie uwzględniono w całości.

⁷ SO-II.6121.38.2020 oraz SO-II.6121.107.2020

⁸ SO-II.6121.38.2020 oraz SO-II.6121.107.2020

W tym zakresie zmieniam treść wystąpienia pokontrolnego wykreślając z Projektu wystąpienia pokontrolnego ze strony 3 następujący cytat: ewidentne naruszenie przepisu art. 30 ust. 3 ustawy w związku z art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, polegające na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego bez posiadania informacji granicznej o przekroczeniach granicy państwowej przez Stronę oraz należytej analizie nieprzerwanego pobytu Stron na terytorium RP; ze strony 31 wykreślam następujący cytat ewidentne naruszenie przepisu art. 30 ust. 3 ustawy w związku z art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, polegające na uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego bez posiadania informacji granicznej o przekroczeniach granicy państwowej przez Stronę oraz należytej analizie nieprzerwanego pobytu Stron na terytorium RP,

Jednocześnie zamieniam treść wystąpienia pokontrolnego zmieniając w Projekcie wystąpienia pokontrolnego znajdujący się na stronie 20 następujący cytat: Ustalono, iż w 2⁹ sprawach Wojewoda Łódzki stosując się do ww. przepisu art. 30 ust. 3 cyt. ustawy, właściwie wystąpił ze stosownym zapytaniem do Placówki Straży Granicznej o tyle ewidentnie naruszył przepis art. 30 ust. 3 ustawy w związku z art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, wydając Stronie decyzję o uznaniu za obywatela polskiego, bez posiadania informacji granicznej o przekroczeniach granicy państwowej przez Stronę oraz należytej staranności w analizie nieprzerwanego pobytu Stron na terytorium RP. Powyższe uznano za nieprawidłowość. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było wydanie decyzji o uznaniu za obywatela polskiego cudzoziemca, co do którego zachodzi ryzyko, że nie spełniał przesłanek ustawowych uznania za obywatela polskiego. Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału. [Dowód: akta kontroli – TOM III str. 190-207; 43-51], następującym Ustalono, iż w 2¹⁰ sprawach Wojewoda Łódzki stosując się do ww. przepisu art. 30 ust. 3 cyt. ustawy, właściwie wystąpił ze stosownym zapytaniem do Placówki Straży Granicznej. Kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatela polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. W przedmiotowej sprawie ustalono, iż akta przedmiotowych spraw nie zostały właściwie uporządkowane w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdowały się w różnych miejscach. Powyższe uznano za uchybienie. Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie

⁹ SO-II.6121.107.2020 i SO-II.6121.38.2020

¹⁰ SO-II.6121.107.2020 i SO-II.6121.38.2020

z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału. [Dowód: akta kontroli – TOM III str. 190-207; 43-51].

3. Zastrzeżenie dotyczące braku wnikliwej analizy spełnienia przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego przesłanek nieprzerwanego pobytu, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim

W Projekcie wystąpienia pokontrolnego nie sformułowano zarzutu dotyczącego braku adnotacji lub notatki o pozostałych pustych stronach paszportu cudzoziemca. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż akta sprawy nie odzwierciedlają ustaleń faktycznych.

Ustosunkowując się do argumentów organu dotyczących braku wnikliwej analizy spełnienia przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego przesłanek nieprzerwanego pobytu, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim należy podkreślić, iż analiza kontrolowanych dokumentów wykazała, iż w 27 sprawach¹¹ znajdowała się jedynie uwierzytelniona kserokopia strony paszportu cudzoziemca z jego danymi osobowymi. W 31 sprawach¹² oprócz uwierzytelnionej kserokopii strony paszportu cudzoziemca z jego danymi osobowymi znajdowały się uwierzytelnionej kserokopie wybiórczych stron paszportu z pieczęciami, co sugerować może, że pozostałe strony paszportu cudzoziemców były wolne od pieczęci. Brak było jednakże informacji (adnotacji lub notatki) o pozostałych pustych stronach paszportu cudzoziemca. Ponadto w 2 z tych spraw¹³ znajdowała się uwierzytelniona kserokopia całego paszportu cudzoziemca. Jeżeli ŁUW stosował jednolitą procedurę weryfikacji nieprzerwanego pobytu cudzoziemców na terytorium RP to nie znalazło to odzwierciedlenia w kontrolowanych aktach spraw o czym świadczy fakt, iż w tylko 2 sprawach¹⁴ znalazła się informacja „pozostałych stronach wolnych od pieczęci”.

Podnieść dodatkowo należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 8 § 2 kpa organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. A zatem w tożsamym stanie faktycznym organ powinien podjąć tożsame działania. Jak wskazano w Projekcie wystąpienia pokontrolnego brak jest jednolitej praktyki organu w dokumentowaniu spełnienia przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za

¹¹ SO-II-6121.51.2020, SO-II-6121.148.2020, SO-II-6121.78.2020, SO-II-6121.80.2021, SO-II-6121.150.2021, SO-II-6121.38.2020, SO-II-6121.76.2020, SO-II-6121.14.2020, SO-II-6121.7.2021, SO-II-6121.98.2022, SO-II-6121.92.2022, SO-II-6121.36.2022, SO-II-6121.48.2022, SO-II-6121.140.2020, SO-II-6121.145.2020, SO-II-6121.137.2020, SO-II-6121.135.2020, SO-II-6121.100.2020, SO-II-6121.80.2020, SO-II-6121.46.2020, SO-II-6121.53.2020, SO-II-6121.163.2021, SO-II-6121.157.2021, SO-II-6121.155.2021, SO-II-6121.90.2021, SO-II-6121.24.2021, SO-II-6121.16.2021.

¹² SO-II-6121.72.2020, SO-II-6121.123.2020, SO-II-6121.27.2020, SO-II-6121.31.2020, SO-II-6121.154.2021, SO-II-6121.135.2021, SO-II-6121.60.2022, SO-II-6121.132.2021, SO-II-6121.8.2021, SO-II-6121.107.2020, SO-II-6121.73.2020, SO-II-6121.54.2020, SO-II-6121.162.2021, SO-II-6121.79.2022, SO-II-6121.43.2022, SO-II-6121.4.2022, SO-II-6121.32.2022, SO-II-6121.168.2020, SO-II-6121.73.2022, SO-II-6121.66.2020, SO-II-6121.35.2020, SO-II-6121.8.2020, SO-II-6121.171.2021, SO-II-6121.160.2021, SO-II-6121.116.2021, SO-II-6121.109.2021, SO-II-6121.60.2021, SO-II-6121.55.2021, SO-II-6121.30.2021, SO-II-6121.3.2021, SO-II-6121.1.2021

¹³ SO-II-6121.105.2021, SO-II-6121.126.2021.

¹⁴ SO-II-6121.98.2022, SO-II-6121.36.2022.

obywatela polskiego przesłanek nieprzerwanego pobytu, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim.

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

4. Zastrzeżenie dotyczące braku weryfikacji powoływania się przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego na trudne do przewyciężenia przeszkody.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem jednostki kontrolowanej, iż *żądanie od wnioskodawczynie dołączenia do akt sprawy paszportu wydanego na nazwisko noszone po zawarciu małżeństwa, a następnie dołączenia karty pobytu uwzględniającej zmianę nazwiska nosiłoby znamiona nadmiernego formalizmu, bez wpływu na końcowe rozstrzygnięcie.*

W *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* podniesiono, iż w jednej¹⁵ sprawie cudzoziemka zawarła związek małżeński zmieniając nazwisko na nazwisko męża. Do wniosku Zainteresowana dołączyła paszport oraz kartę pobytu. Dokumenty te zostały wydane na jej panięskie nazwisko. Cudzoziemka do wniosku dołączyła również oświadczenie, iż nie jest w stanie uzyskać paszportu na aktualnie noszone nazwisko.

Tym samym skoro cudzoziemka po zawarciu związku małżeńskiego nosi nazwisko męża to winna posiadać dokumenty tożsamości potwierdzające ten fakt. Jeżeli zaś cudzoziemka do wniosku dołączyła oświadczenie, iż nie jest w stanie uzyskać paszportu na aktualnie noszone nazwisko to rolą Wojewody Łódzkiego było ustalenie czy faktycznie uzyskanie przez cudzoziemkę aktualnego dokumentu tożsamości napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody. Niepodjęcie działania w tej kwestii przez jednostkę kontrolowaną potwierdza brak wnikliwości pracownika i osoby nadzorującej weryfikację materiału dowodowego.

Rzeczywiście, jak wskazał organ kontrolowany zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim *osoba i podmiot występujący z wnioskiem o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego są obowiązani dołączyć dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku, chyba że uzyskanie tych dokumentów napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody. Przepis ten nie odnosi się do postępowań w przedmiocie uznania za obywatela polskiego*

W *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* jednakże wskazano, iż zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, **obowiązkiem strony jest dołączenie do wniosku m.in. dokumentów potwierdzających dane i informacje zawarte we wniosku, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 lub ust. 2 tej ustawy, tj. dane cudzoziemca /w rozumieniu art. 13 ust. 1 ww. ustawy/.**

¹⁵SO-II.621.60.2022

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

5. Zastrzeżenie dotyczące niepodjęcia przez organ działań zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia spraw, skutkujące nierzetelnym zgromadzeniem materiału dowodowego, będącego podstawą do wydania decyzji administracyjnej.

Ustosunkowując się do wyjaśnień organu w sprawie SO-II.6121.135.2021 podkreślić należy, że w przedmiotowej sprawie w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* organ stwierdza niedołożenie należytej staranności w zgromadzeniu materiału dowodowego potwierdzającego nieprzerwany pobyt cudzoziemca na terytorium RP.

Organ kontrolujący podtrzymuje swoje stanowisko, że w sprawie SO-II.6121.135.2021 Wojewoda Łódzki nie dołożył należytej staranności w ustaleniu, czy wnioskodawca faktycznie nieprzerwanie przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka. Wskazać należy, iż Straż Graniczna prowadzi ewidencję osób przekraczających granicę państwową, zgodnie z zasadami dokonywanej odprawy granicznej, określonej w art. 8 i 9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r., w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Ww. rozporządzenie przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz określa zasady regulujące kontrole graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii RP.

Cudzoziemiec, złożył oświadczenie, iż od 05.07.2021 do 27.10.2021 r., przebywał w Belgii w celach służbowych. Z informacji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z dnia 25 listopada 2021 r. wynikało, że pod adresem wskazanym we wniosku o uznanie za obywatela polskiego, a w trakcie opiniowania wnioskodawca był nieobecny. Lokator mieszkający w przedmiotowym lokalu oświadczył zaś, że cudzoziemiec kilka tygodni temu wyjechał w delegację do Belgii. Po telefonicznym skontaktowaniu się funkcjonariusza z cudzoziemcem, ten oświadczył że wraca przed nowym rokiem do Polski. Wojewoda Łódzki wydał decyzję o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, nie podejmując dalszego postępowania wyjaśniającego, organ nie badał czy cudzoziemiec po złożeniu wniosku przebywa na terytorium RP.

Decyzja administracyjna musi opierać się na dowodach, nie zaś przypuszczeniach, które nie zostały poparte żadnym dowodem, chociażby w postaci przyjęcia ustnych wyjaśnień od wnioskodawcy. Wojewoda Łódzki nie podjął żadnych czynności wyjaśniających niezbędnych do rzetelnego wyjaśniania stanu faktycznego. Dowodzi to braku wnikliwości w prowadzeniu postępowania.

Jak podkreślił organ kontrolowany, żaden przepis nie obliuguje osoby ubiegającej się o uznanie za obywatela polskiego do przebywania w Polsce po złożeniu wniosku, niemniej jednak mając na względzie wagę decyzji o uznaniu za obywatela polskiego,

przebywanie cudzoziemca w delegacji oraz brak cudzoziemca we wskazanym przez niego miejscu zamieszkania, organ powinien dołożyć większej staranności w gromadzeniu i ocenie materiału dowodowego. Jak podkreślono w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* organ nie wypełniał wymogów określonych w art. 7 i 77 § 1 kpa nakładających na organy administracji obowiązek dokładnego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego oraz wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Szybkość postępowania nie powinna przekładać się na jakość prowadzonego postępowania i rzetelność w gromadzeniu i analizie materiału dowodowego.

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

Ustosunkowując się do wyjaśnień organu w sprawie SO-II.6121.80.2021 oraz w sprawie SO-II.6121.105.2021 podkreślić należy, że w przedmiotowych sprawach w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* organ kontrolujący wskazał, iż Wojewoda łódzki nie dochował należytej staranności przy jednoznacznym ustaleniu czy cudzoziemiec faktycznie zamieszkuje na terytorium województwa łódzkiego. Zauważyć należy, iż w sprawie SO-II.6121.80.2021 cudzoziemiec złożył w dniu 12 sierpnia 2021 r., do Wojewody łódzkiego wniosek o uznanie za obywatela polskiego. Do akt sprawy przedłożył m.in.:

1. umowę o pracę z dnia 11 stycznia 2021 r., w której wskazano, iż zamieszkuje, w Krakowie przy ul. Zabłocie 35/148, 30-701 Kraków,
2. zaświadczenie z pracy, z dnia 21 stycznia 2021 r. z którego wynika, iż zamieszkuje w Krakowie, przy ul. Zabłocie 35 lok. 148,
3. PIT z 2019, 2020 gdzie wskazano adres zamieszkania ul Zabłocie 35 lok 148, 30-701 Kraków

W sprawie SO-II.6121.105.2021 cudzoziemiec złożył w dniu 22 września 2021 r., do Wojewody łódzkiego wniosek o uznanie za obywatela polskiego. Do akt sprawy przedłożył m.in.:

1. porozumienie zmieniające warunki umowy, z dnia 31 grudnia 2019 oraz z dnia 01.02.2021 gdzie wskazano adres zamieszkania Wałbrzych, ul. Malczewskiego 8/37,
2. PIT-36- za rok 2018 gdzie wskazano miejsce zamieszkania ul. Długa 15/31; Wałbrzych; PIT-38 za rok 2019 oraz PIT za rok 2020 miejsce zamieszkania wskazano ul. Malczewskiego 8/37 Wałbrzych,
3. umowę użyczenia lokalu z dnia 7 lutego 2020 r., w której wskazano, że cudzoziemiec zamieszkuje w Wałbrzychu, przy ul. Malczewskiego 8/37

W żadnej z tych dwóch spraw organ nie podjął czynności wyjaśniających mających na celu ustalenie, gdzie faktycznie zamieszkują cudzoziemcy. Postępowanie winno być prowadzone wnikliwie, a rozstrzygnięcia wydawane na podstawie prawidłowo zgromadzonego i analizowanego materiału dowodowego.

Wobec czego w tym zakresie nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego*.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenia oddalono w całości.

6. **Zastrzeżenie dotyczące niewypełnienia obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 79a Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ administracji publicznej informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystąpienia informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.**

Organ kontrolujący podtrzymuje stanowisko, że brak obligatoryjnego zawiadomienia stron przed wydaniem decyzji odmawiającej uznania za obywatela polskiego o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów oraz nie wskazanie stronom niespełnionych, niewykazanych przesłanek, zgodnie z art. 79a kpa stanowi nieprawidłowe działanie organu.

Stosownie do postanowień art. 10 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim w postępowaniach dotyczących uznania za obywatela polskiego stosuje się przepisy kpa. Natomiast zgodnie z art. 79a kpa w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ administracji publicznej informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystąpienia informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem.

Dyspozycja art. 79a kpa stanowi uszczegółowienie zawartej w art. 10 kpa zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, a konkretnie wynikającego z niej obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny¹⁶ *formalne powiązanie konstrukcji obowiązku przewidzianego w art. 79a kpa z obowiązkiem ustanowionym w art. 10 § 1 kpa wyraża się, po pierwsze, poprzez jednoczesną ich realizację w jednym zawiadomieniu kierowanym do strony, a po drugie – poprzez ustanowienie jednolitego terminu do zajęcia przez stronę stanowiska zarówno w kwestii zgromadzonego materiału dowodowego, jak i informacji organu sformułowanej na podstawie art. 79a kpa.*

W wyniku wykonania obowiązku przewidzianego w komentowanym przepisie strona pozyskuje wiedzę co do tego, w jaki sposób organ administracji publicznej ocenia zgromadzony w sprawie materiał dowodowy. Ponadto strona uzyskuje możliwość nie tylko wypowiedzenia się, co do wyników postępowania dowodowego, lecz także wpływu na sposób załatwienia sprawy przez organ i na treść decyzji administracyjnej, w szczególności poprzez uzupełnienie materiału dowodowego, złożenie dodatkowych wyjaśnień, czy skorygowanie żądania.

W tym miejscu warto odwołać się do uzasadnienia do projektu ustawy wprowadzającej komentowany przepis¹⁷. W przedmiotowym dokumencie wskazano, że *organ na podstawie art. 79a kpa powinien wskazać stronie przesłanki, których spełnienie jest konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Dotyczy to przesłanek, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ („przesłanki zależne*

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Po 975/17, Legalis Nr 1720987.

¹⁷ Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 29-30.

od strony"). Organ nie powinien przy tym oceniać na tym etapie subiektywnej możliwości wykazania danej okoliczności w konkretnej sprawie (np. odmówić zastosowania art. 79a kpa z uwagi na fakt, że w ocenie organu zebrane dowody potwierdzają w dostatecznym stopniu przesłankę przeciwną niż wymagająca spełnienia). Celem wprowadzanej regulacji było wyeliminowanie jak największej liczby odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, a także ponownych postępowań. Zakłada się bowiem, że co do zasady, uzasadnione jest nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania i wezwanie strony do spełnienia „brakujących” przesłanek, gdyż może ono uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądowoadministracyjnym czy też wszczynaniem kolejnego postępowania.

Za prezentowanym stanowiskiem organu kontrolującego przemawia również fakt, że zgodnie z art. 79a kpa zdanie drugie w omawianym przepisie zastosowanie ma również art. 10 § 2 i 3 kpa. Organy administracji publicznej mogą zatem odstąpić od obowiązków określonych w art. 10 kpa i ściśle powiązanych z nim art. 79a kpa tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki, ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, utrwalając w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady. Ponadto przepisy szczególne mogą wyłączyć stosowanie regulacji zawartej w art. 79a kpa z uwagi na specyfikę danej kategorii spraw indywidualnych, w których nie ma możliwości wskazania niespełnionych przesłanek na etapie gromadzenia materiału dowodowego. Ustawodawca nie przewidział wyjątków od stosowania na gruncie tego typu postępowań obowiązku wskazanego w art. 79a kpa, a zatem należy uznać, że ta powinność jest obligatoryjna i organ nie może wyłączać się z jej stosowania, kiedy uzna to za zasadne.

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

7. Zastrzeżenie dotyczące rażącego uchybienia i naruszenia przepisów postępowania administracyjnego poprzez nieuznanie wnioskodawców za strony postępowania, w konsekwencji stwierdzenia nieprawidłowości w sprawach SO-II.6122.110.2021 i SO-II.6122.341.2021.

Odnosząc się do powyższego zastrzeżenia podkreślić należy, iż stwierdzenie nieważności jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami materialnoprawnymi, a zatem wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 Kpa, powodującymi nieprawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego zarówno pod względem podmiotowym, jak również i przedmiotowym. Przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest sprawa procesowa: tzn. rozpoznanie i rozstrzygnięcie w trybie unormowanym przepisami prawa procesowego zgodnego z przepisami, a zatem jej prawidłowości, pod kątem kwalifikowanych wad prawnych decyzji administracyjnej kończącej postępowanie zwykłe lub nadzwyczajne. W postępowaniu tym organ nie może jednak przejść do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej materialnej.

W postępowaniu w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji, przedmiot tego postępowania został ograniczony wyłącznie do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy procesowej. Oznacza to wprost, iż postępowanie nieważnościowe ograniczone jedynie do weryfikacji samej decyzji z wyłączeniem możliwości rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, której dotyczy weryfikowana decyzja (wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 1990 r., IV SA 543/90). Tym samym organ administracji orzekający w sprawie o stwierdzenie nieważności nie może brać pod uwagę nowych dowodów, przedłożonych przez Stronę wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności. Organ ogranicza się jedynie do oceny zaskarżonej decyzji na podstawie zebranego w przedmiotowym postępowaniu materiału dowodowego.

W sprawie nr SO-II.6122.341.2021 bezspornie pozostaje, że Wojewoda Łódzki rażąco naruszył przepis art. 61a § 1 w zw. z art. 28 Kpa, bowiem materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie dawał podstaw do stwierdzenia, że Zainteresowana nie posiada interesu prawnego w postępowaniu o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego jej zmarłego ojca. Na podstawie aktów stanu cywilnego przedłożonych wraz z wnioskiem, organ bez żadnych wątpliwości był w stanie stwierdzić, że Wnioskodawczyni jest bezpośrednią zstępną zmarłego. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w wydanym w dniu 28 listopada 2022 r. postanowieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr DOI-R-6270-115/2022/AF, stwierdzającym nieważność postanowienia Wojewody Łódzkiego z dnia 1 lutego 2021 r., nr SO-II.6122.341.2021.

W sprawie nr SO-II.6122.110.2021 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wszczął z urzędu w dniu 7 listopada 2022 r., postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia Wojewody Łódzkiego z dnia 31 maja 2021 r., nr SO-II.6122.341.2021, które do dnia dzisiejszego nie zostało zakończone.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie uwzględniono w części.

W tym zakresie zmieniam treść wystąpienia pokontrolnego zastępując znajdujący się na stronie 10 Projektu wystąpienia pokontrolnego cytaty *W sprawach o sygnaturze nr SO-II.6122.110.2021 oraz nr SO-II.6122.341.2021 Wojewoda Łódzki rażąco uchybił i naruszył przepisy postępowania administracyjnego nie uznając Wnioskodawczyń za Strony postępowania. Powyższe uznano za nieprawidłowość. następującym W sprawie o sygnaturze nr SO-II.6122.341.2021 Wojewoda Łódzki rażąco uchybił i naruszył przepisy postępowania administracyjnego nie uznając Wnioskodawczyni za Stronę postępowania. Powyższe uznano za nieprawidłowość.*

- 8. Zastrzeżenie dotyczące stwierdzenia nieprawidłowości w sprawach: SO-II.6122.55.2020; SO-II.6122.24.2020 oraz SO-II.6122.8.2020 polegających na niezawiadomieniu stron postępowania o niezatawieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu jej zatawienia oraz pouczeniem o możliwości wniesienia ponaglenia.**

Uwzględnić należy podniesioną przez jednostkę kontrolowaną okoliczność, iż w sprawach SO-II.6122.55.2020 oraz SO-II.6122.8.2020 mają zastosowanie

obowiązujące w okresie od 31 marca 2020 r. do 15 maja 2020 r.¹⁸ – przepisy art. 15zrz i art. 15zsz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

W tym zakresie zmieniam treść wystąpienia pokontrolnego wykreślając z Projektu wystąpienia pokontrolnego ze strony 8 następujący cytat: Stwierdzono, że w jednej¹⁹ sprawie Urząd nie zawiadomił strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu jej zafatwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Należy zauważyć, że stosownie do postanowień art. 36 § 2 kpa – na organie administracji publicznej ciąży obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie również w przypadku, gdy zwłoka w zafatwieniu sprawy nastąpiła z przyczyn niezależnych od organu.

Na stronie 8 Projektu wystąpienia pokontrolnego cytat Ponadto w dwóch sprawach²⁰ po upływie wskazanego stronie, zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 kpa, terminu zafatwienia sprawy organ ponownie nie zawiadomił strony o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej zafatwienia zastępuje się następującym W jednej sprawie²¹ po upływie wskazanego stronie, zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 kpa, terminu zafatwienia sprawy organ ponownie nie zawiadomił strony o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej zafatwienia.

Na stronie 8 Projektu wystąpienia pokontrolnego cytat Niedotrzymanie wyznaczonych terminów zafatwienia spraw uznano za **nieprawidłowość**. Stwierdzona nieprawidłowość skutkowała naruszeniem uprawnień stron postępowania związanych z prawem do informacji (art. 9 kpa) oraz wniesieniem ponaglenia, a także naruszeniem zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 kpa oraz ogólnej zasady zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej wyrażonej w art. 8 kpa. zastępuje się następującym Niedotrzymanie wyznaczonych terminów zafatwienia spraw uznano za **uchybiecie**. Stwierdzone uchybiecie skutkowało naruszeniem uprawnień stron postępowania związanych z prawem do informacji (art. 9 kpa) oraz wniesieniem ponaglenia, a także naruszeniem zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 kpa oraz ogólnej zasady zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej wyrażonej w art. 8 kpa

Na stronie 8 Projektu wystąpienia pokontrolnego cytat [Dowód: akta kontroli – TOM I str. 392-402; TOM II str. 8-14; 30-59] zastępuje się następującym [Dowód: akta kontroli – TOM I str. 392-402; TOM II str. 30-43].

Odnosząc się do powyższego zastrzeżenia podkreślić należy, iż przy obliczaniu terminów należy mieć na uwadze - obowiązujące w okresie od 31 marca 2020 r. do 15 maja 2020 r.²² – przepisy art. 15zrz i art. 15zsz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji

¹⁸ Wprowadzone na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

¹⁹ SO-II.6122.55.2020

²⁰ SO-II.6122.24.2020 i SO-II.6122.8.2020;

²¹ SO-II.6122.24.2020

²² Wprowadzone na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

kryzysowych²³, które z mocy prawa wstrzymywały bieg terminów procesowych, sądowych i materialnych terminów administracyjnych. W okresie tym nie stosowało się przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku zawiadomienia strony o niezafatwieniu sprawy w terminie²⁴.

Powyższe uregulowania uchylono na mocy art. 46 pkt 20 ustawą z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁵. Jednocześnie w art. 68 ww. ustawy z dnia 14 maja 2020 r. zawarto regulacje określające rozpoczęcie biegu terminów, wskazując, że terminy, których bieg nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu odpowiednio rozpoczynają bieg lub biegną dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od 24 maja 2020 r.).

W sprawie nr SO-II.6122.24.2020 pomimo obowiązujących w okresie od 31 marca 2020 r. do 15 maja 2020 r. – przepisów art. 15zrz i art. 15zsz ustawy z dnia 2 marca 2020 r., Wojewoda Łódzki prowadził postępowania w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego przez Stronę. Pismem z dnia 19 marca 2020 r., organ kontrolowany poinformował Stronę o prowadzonej kwerendzie archiwalnej w Instytucie Pamięci Narodowej oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych i zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 kpa, wyznaczył Stronie nowy termin zafatwienia sprawy na dzień 19 maja 2020 r. Skoro pomimo obowiązujących przepisów art. 15zrz i art. 15zsz organ prowadził postępowanie wyjaśniające wyznaczając stronie termin jego zakończenia to po jego upływie, zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 kpa, powinien ponownie zawiadomić strony o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczyć nowego terminu jej zafatwienia. Kolejne pismo do Strony organ wystąpił dopiero w dniu 3 czerwca 2020 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie uwzględniono w części.

9. Zastrzeżenie dotyczące nierzetelnego gromadzenia materiału dowodowego, rażącego uchybienia art. 77 Kpa w związku art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Nie można uwzględnić wyjaśnień jednostki kontrolowanej, że W sprawach nr: SO-II.6122.20.2020, SO-II.6122.55.2020, SO-II.6122.76.2020, SO-II.6122.120.2020, SO-II.6122.139.2021, SO-II.6122.324.2021 i SO-II.6122.167.2022, zakończonych decyzjami Wojewody Łódzkiego o potwierdzeniu posiadania obywatelstwa polskiego organ ustalił, iż wnioskodawcy w trakcie trwania postępowania nie figurowali w rejestrze utrat i zrzeczeń obywatelstwa polskiego oraz figurowali w rejestrze PESEL jako obywatele polscy. W piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA z dnia 6 października 2016 r. nr DSO-WEL-6190-55/2016 wskazano: Należy przy tym pamiętać o zasadzie referencyjności rejestru PESEL i aktualności danych w nim zawartych. Dane dotyczące obywatelstwa polskiego osób, którym Prezydent RP wydał zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, zostały zaktualizowane na skutek skoordynowanych działań prowadzonych w MSWiA od 2011

²³ Dz.U. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.

²⁴ Art. 15zsz ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

²⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 875.

r. Przypadki braku aktualności danych w tym zakresie są jednostkowe i nie mogą one skutkować nałożeniem na osoby wnioskujące o wydanie dowodu osobistego dodatkowych obowiązków.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r.²⁶ w sprawie dokumentów paszportowych w brzmieniu rozporządzenia z dnia 8 lipca 2019 r.²⁷ Jeżeli na podstawie danych zawartych w przedłożonych dokumentach, o których mowa w § 3 i 4, oraz ewidencjach lub rejestrach, o których mowa w § 4, nie można ustalić tożsamości i obywatelstwa osoby ubiegającej się o dokument paszportowy, dane te budzą wątpliwości lub występują w nich rozbieżności - organ paszportowy może żądać przedłożenia dodatkowych dokumentów, w szczególności odpisów skróconych polskich aktów stanu cywilnego, odpisów zupełnych polskich aktów stanu cywilnego, ważnego zagranicznego dokumentu tożsamości lub dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego, wydanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim.

Powyższe oznacza, iż już w 2019 r., odstąpiono od referencyjności systemu PESEL czego dowodem jest powyższe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, które pozwala na kwestionowanie prawidłowości zapisów w rejestrze PESEL.

Ponadto referencyjność systemu PESEL została podważona ustawą o dowodach osobistych²⁸. Zgodnie z art. 29b powyższej ustawy *Organ gminy, w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do obywatelstwa osoby, której ma być wydany dowód osobisty, może potwierdzić te dane w centralnym rejestrze danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego lub może żądać przedłożenia dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego.*

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

10. Zastrzeżenie dotyczące pozostawiania w aktach sprawy jedynie zawiadomienia o przekazaniu wniosku według właściwości.

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji podkreślić należy, iż w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* wskazano, iż przepisy prawa nie wskazują wprost jakie dokumenty organ powinien pozostawić w aktach sprawy. Jednakże organ administracji publicznej winien pozostawić w aktach szczytkowych wszelkie dokumenty, które odzwierciedlają przebieg załatwienia i rozstrzygnięcia danej sprawy, tj. m.in. zawiadomienie o przekazaniu wniosku, dokumenty pozwalające na potwierdzenie wpływu oraz rodzaju wniosku, osoby jakiej on dotyczy, spis załączników (kartę przeglądową) oraz dokumenty potwierdzające zasadność przekazania wniosku na podstawie art. 65 § 1 kpa.

²⁶ rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r., w sprawie dokumentów paszportowych (Dz.U. Nr 152, poz. 1026).

²⁷ rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniające rozporządzenie w sprawie dokumentów paszportowych z dnia 8 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019, poz. 1313).

²⁸ Ustawa o dowodach osobistych z dnia 6 sierpnia 2010 r. tj. Dz.U. z 2022, poz. 671)

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

11. Zastrzeżenie dotyczące pozostawiania na podstawie art. 64 ust.2 kpa wniosku bez rozpoznania pomimo nieustalenia daty doręczenia zawiadomienia Stronie.

W związku z prowadzoną kontrolą w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi nt. *Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego*, działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej zespół kontrolerów wystąpił do Wojewody Łódzkiego o przekazanie akt administracyjnych sprawy SO-II.6122.331.2021.

W kontekście powyższego zastrzeżenia, podkreślić należy, że w czasie prowadzenia w siedzibie organu czynności kontrolnych we wskazanych w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w aktach sprawy brak było: dowodu doręczenia wezwania Stronie, prowadzonej przez jednostkę kontrolowaną korespondencji z Wydziałem Konsularnym Ambasady RP w Ankarze.

Składając zastrzeżenia organ potwierdził, że *W papierowych aktach sprawy przedstawionych kontrolerom nie znajdowała się korespondencja organu z Wydziałem Konsularnym Ambasady RP w Ankarze (załącznik nr 4).*

Podnieść należy jednakże, iż kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatela polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż dokumenty dołączane po przeprowadzeniu czynności kontrolnych przedmiotowej sprawy do zastrzeżeń wskazanych w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* wskazują na nieuporządkowanie akt sprawy w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdują się w różnych miejscach.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie uwzględniono w całości.

Jednocześnie zamieniam treść wystąpienia pokontrolnego zmieniając w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* znajdujący się na stronie 13 i 14 cytat: *W jednej z badanych spraw²⁹ Wojewoda Łódzki wezwał Stronę-za pośrednictwem Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Ankarze - na podstawie art. 64 ust. 2 kpa - do przedłożenia prawidłowo wypełnionego i podpisanego wniosku, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Na uzupełnienie braków formalnych wniosku wyznaczono Stronie termin 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Mimo braku jakichkolwiek czynności podjętych przez organ, celem ustalenia daty doręczenia wezwania Wnioskodawczyni, organ pozostawił wniosek bez rozpoznania. Strona nie*

²⁹ SO-II.6122.331.2021

została skutecznie poinformowana o brakach wniosku jak i skutkach ich niezapełnienia. W aktach sprawy brak również zwrotu korespondencji, zatem nie ma miejsca zastosowanie art. 44 § 4 Kpa /doręczenie zastępcze/. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na pozostawieniu na podstawie art. 64 ust. 2 kpa - wniosku bez rozpoznania, pomimo, iż Wojewoda Łódzki nie ustalił daty doręczenia wezwania Stronie. Wadliwe zakończenie postępowania w powyższej sprawie poprzez pozostawienie jej bez rozpoznania uznano za nieprawidłowość. Skutkowało to naruszeniem zasady udzielania informacji określonej w art. 9 kpa i zasady pogłębiania zaufania do organu administracji publicznej (art. 8 kpa). Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału. [Dowód: akta kontroli - TOM II str. 484-503] następującym W jednej z badanych spraw³⁰ Wojewoda Łódzki wezwał Stronę za pośrednictwem Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Ankarze - na podstawie art. 64 ust. 2 kpa - do przedłożenia prawidłowo wypełnionego i podpisanego wniosku, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Na uzupełnienie braków formalnych wniosku wyznaczono Stronie termin 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatel polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. W przedmiotowej sprawie ustalono, iż akta przedmiotowej sprawy nie zostały właściwie nieuporządkowane: w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdowały się w różnych miejscach. Powyższe uznano za uchybienie. Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału. [Dowód: akta kontroli - TOM II str. 484-503]

12. Zastrzeżenie dotyczące braku weryfikacji skuteczności doręczania rozstrzygnięć przekazywanych stronom (co miało wpływ na ustalenie ostateczności decyzji) - w części.

W Projekcie wystąpienia pokontrolnego wskazano m.in., iż w sprawie SO-II.6121.79.2022 brak było zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji przez Stronę. Dopiero składając zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego organ przedstawił dokumentację potwierdzającą odbiór decyzji przez Stronę.

³⁰ SO-II.6122.331.2021

Mając na uwadze powyższe, brak bieżącego monitoringu skuteczności doręczania rozstrzygnięć administracyjnych uznany został przez organ kontrolujący za uchybienie.

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w kwestii oceny przedmiotowego zakresu.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

13. Zastrzeżenie dotyczące stosowania niejednolitej procedury prowadzenia spraw, w których zachodzi konieczność wystąpienia do placówek konsularnych RP z zapytaniem czy wnioskodawca nie ubiegał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obce lub o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

Ustosunkowując się do argumentów organu w kwestii tych zastrzeżeń, wskazać należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 8 § 2 kpa organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Ustalono, iż w sprawach np. SO-II.6122.2.2020, SO-II.6122.277.2021, SO-II.6122.162.2021, SO-II.6122.142.2021, SO-II.6122.56.2021 w których to zachodziła konieczność weryfikacji informacji przekazanych przez Strony, Wojewoda Łódzki wystąpił do placówek konsularnych. Natomiast 7 sprawach³¹, w których to zachodziła konieczność weryfikacji informacji przekazanych przez Strony, Wojewoda Łódzki wystąpił do placówek konsularnych uchybił art. 77 kpa w związku art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

A zatem w tożsamym stanie faktycznym organ powinien podjąć tożsame działania. Powyższa praktyka stanowi realizację fundamentalnej dla porządku prawnego zasady sprawiedliwości formalnej, zgodnie z którą podobne przypadki traktować należy podobnie. Tym samym należy zatem zwrócić uwagę na brak jednolitej praktyki organu w prowadzeniu tego rodzaju spraw.

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w kwestii oceny przedmiotowego zakresu.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

14. Zastrzeżenie dotyczące dokonania negatywnej oceny, iż w toku przeprowadzanych czynności kontrolnych w ŁUW zespołowi kontrolnemu nie przedstawiono do kontroli całości akt sprawy objętych postępowaniem kontrolnym.

Odnosząc się do wyjaśnień organu w sprawie SO-II.6121.78.2020 jeszcze raz należy zaznaczyć, iż w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w łódzkim Urzędzie Wojewódzkim kontrolerom została przekazana teczka sprawy, w której

³¹ SO-II.6122.55.2020, SO-II.6122.120.2020, SO-II.6122.139.2021, SO-II.6122.20.2020, SO-II.6122.167.2022, SO-II.6122.76.2020, SO-II.6122.324.2021

ujawniono, iż decyzja o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego została doręczona Stronie na zasadzie fikcji prawnej doręczenia zgodnie z przepisem art.44 § 4 kpa. Tym samym decyzja o uznaniu za obywatela polskiego doręczona Stronie na zasadzie fikcji prawnej doręczenia, zgodnie z przepisem art.44 § 4 kpa powinna pozostać w aktach sprawy.

W aktach sprawy brak było wniosku Strony złożonego zgodnie z art. 73 § 2 kpa o wydanie odpisu decyzji oraz potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie odpisu decyzji.

W związku z prowadzoną kontrolą w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi nt. *Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego*, działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej zespół kontrolerów wystąpił do Wojewody Łódzkiego o przekazanie m.in. akt administracyjnych wyżej wymienionej sprawy.

Jak wskazano powyżej analiza akt przedmiotowej sprawy przeprowadzona przez zespół kontrolny w dniu 17 października 2022 r., wykazała brak wniosku Strony o wydanie odpisu decyzji oraz dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie odpisu decyzji. Dokumenty te były przechowywane w formie elektronicznej- EZD i zostały wydrukowane przez pracownika WSOiC ŁUW dopiero w dniu 21.10.2022 r.

Z wyjaśnień organu wynika, iż *W dniu 18 listopada 2020 r. wnioskodawca (za pośrednictwem platformy e-puap) wystąpił do organu o wydanie uwierzytelnionej kopii decyzji uiszczając stosowną opłatę skarbową. Wniosek ten został zarejestrowany pod numerem SO-II.6121.163.2020. W dniu 18 grudnia 2020 r. organ doręczył Stronie postępowania uwierzytelnioną kopię decyzji. Pracownik prowadzący sprawę dołączył zwrótne potwierdzenie korespondencji do sprawy nr SO-II.6121.78:2020, zamiast do sprawy nr SO-II.6121.163.2020.*

Nie można uwzględnić również wyjaśnień organu w tej kwestii bowiem w teczce sprawy nr SO-II.6121.78.2020 do pisma przewodniego z dnia 14 września 2020 r., przypięte zostało potwierdzenie odbioru gdzie w oznaczeniu rodzaju pisma wpisano kopia decyzji nr pisma SO-II.6121.78/163.2020, zaś w miejscu odbiór przesyłki listowej wpisana została data 23 grudnia 2020 r., oraz znalazł się czytelny podpis Strony.

Z wyjaśnień jednostki wynika, iż wniosek o odpis decyzji traktuje jako osobny wniosek i nadaje sprawie ma nowy numer. W takiej to sytuacji do sprawy nr SO-II.6121.78.2020 nie powinny być dołączone dokumenty ze sprawy SO-II.6121.163.2020. To świadczyłoby o nierzetelnym kompletowaniu akt.

Co w konsekwencji przełożyło się na nierzetelność prowadzonego rejestru spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego bowiem organ zarejestrował w prowadzonym przez siebie rejestrze nową sprawę a tym czasem była ona w istocie swą kontynuacją sprawy nr SO-II.6121.78.2020

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w kwestii oceny przedmiotowego zakresu.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

15. Zastrzeżenie dotyczące dokonania negatywnej oceny w zakresie obszaru związanego ze sprawowaniem nadzoru nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, w tym zapewnienia rozwiązań organizacyjnych gwarantujących należytą realizację zadań.

Podkreślić należy, że w Projekcie wystąpienia pokontrolnego uwzględniono wyjaśnienia przedstawione w trakcie kontroli dotyczące form sprawowania nadzoru. W Projekcie wystąpienia pokontrolnego uznano nadzór nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego za niewystarczający. O niewystarczającym nadzorze świadczą stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, naruszenia i uchybienia, w tym związane z brakiem wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia stanu faktycznego.

Wniesienie zaś przez jednostkę kontrolowaną zastrzeżeń do Projektu wystąpienia pokontrolnego nie jest jednoznaczne z ich uwzględnieniem a tym samym ze zmianą oceny dokonanej przez jednostkę kontrolującą.

W zastrzeżeniach do Projektu wystąpienia pokontrolnego jednostka kontrolowana podniosła iż z pisma Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców z dnia 15 września 2022 r. wynikało, że na czas udzielenia tej odpowiedzi zadaniami wynikającymi z ustawy o obywatelstwie polskim zajmowało się 4 pracowników (z czego jeden wykonywał także inne zadania) oraz dwie osoby – kierownik i zastępca kierownika oddziału, a nie jak wynika z treści projektu 6 pracowników.

Podkreślić należy, iż w Projekcie wystąpienia pokontrolnego wskazano, iż z uzyskanych informacji z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi³² wynika, iż w kontrolowanym okresie realizacją zadań wynikających z ustawy o obywatelstwie polskim zajmowało się łącznie 13 osób z czego 2 osoby będące kierownikiem oraz zastępcą kierownika sprawowały nadzór nad realizacją zadań. Obecnie zadania wynikające z ustawy o obywatelstwie polskim realizuje 6 pracowników z czego jeden wykonuje także inne zadania oraz 2 osoby będące kierownikiem oraz zastępcą kierownika sprawujące nadzór na realizacją zadań.

Dokonana przez organ kontrolny analiza zakresu czynności pracownika Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego zatrudnionego na stanowisku kierownika oddziału wykazała, iż w części III Obowiązek zastępowania- wpisano- na każdym stanowisku w Oddziale Spraw Obywatelskich.

Natomiast analiza zakresu czynności pracownika Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego zatrudnionego na stanowisku z-ca kierownika oddziału wykazała, iż w części I Zakres zadań i obowiązków w pkt. 4- wpisano- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego. Ponadto w części III Obowiązek zastępowania- wpisano- na każdym stanowisku w Oddziale Spraw Obywatelskich.

³² pismo Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW nr SO-II.1610.1.2022 r. z dnia 15 września 2022 r

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w kwestii oceny przedmiotowego zakresu.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

16. Zastrzeżenie dotyczące nierzetelnego prowadzenia spisu spraw dotyczących potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami organu, iż podstawowym aktem regulującym dokumentowanie spraw jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 14, poz. 67). Przy czym nie ma żadnych wątpliwości, iż użyte w tym akcie prawnym pojęcie „sprawa” nie jest tożsame z pojęciem „sprawy” na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z załącznikiem 5 do Instrukcji, czyli Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy, jedynym symbolem klasyfikacyjnym dla spraw związanych ze stwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego jest symbol 6122, natomiast dla spraw nabycia lub utraty obywatelstwa polskiego w drodze postępowania przed Wojewodą (nazewnictwo z JRWA) jest symbol 6121.

Podkreślić należy, iż podstawowym aktem regulującym kwestie związane z ewidencją spraw jest ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³³, natomiast aktem wykonawczym do powyższej ustawy jest przywołane przez jednostkę kontrolowaną Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³⁴.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, zgodnie z którym organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą:

1) powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw;

2) nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji, w sposób, o którym mowa w pkt 1. Jak wynika z przytoczonego przepisu prowadzenie ewidencji spraw należy do obowiązków organu. Sprawy dotyczące potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego (symbol 6122) oraz uznania za obywatela polskiego (symbol 6121).

Jak ustalono, w badanym okresie pracownicy realizujący zadania objęte kontrolą prowadzili spisy spraw (rejestry): spis spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz spis spraw o uznanie za obywatela polskiego, do których odrębnie wpisywali każdą sprawę. W spisach oprócz wniosków, ujmowane

³³ tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 164.

³⁴ tj. Dz. U. z 2011 r., nr 14, poz. 67

były dokumenty niezwiązane stricte z prowadzonymi w powyższym zakresie sprawami (m.in. wyroki sądów przekazywane przez departament merytoryczny MSWiA, statystki, zapytania). Powyższy sposób prowadzenia ewidencji niewątpliwie mógł utrudnić pracownikom organu ustalenie, ile faktycznie wpłynęło w danym okresie wniosków o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznanie za obywatela polskiego, co przełożyło się na nierzetelność przedłożonych jednostce kontrolującej informacji i potrzebę ich korekty. Ponadto organ nie dysponował żadnymi innymi ewidencjami prowadzonych postępowań, które pozwalałyby na bieżący monitoring liczby i terminowości prowadzonych postępowań zarówno przez samych referentów, jak i przez osobę sprawującą nadzór.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem jednostki kontrolowanej, że przekazywane w toku kontroli informacje statystyczne dotyczące liczby prowadzonych spraw i rodzaju podjętych rozstrzygnięć były korygowane przez jednostkę ze względu na wyznaczany inny zakres wykazu. Należy wskazać, iż potrzeba aż czterokrotnego korygowania przesyłanych przez jednostkę kontrolowaną zestawień statystycznych wynikała z każdorazowej innej podawanej przez jednostkę informacji statystycznej dotyczącej prowadzonych spraw o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego lub utraty oraz uznania za obywatela polskiego. Dodatkowo wskazać należy, iż pismem z dnia 9 września 2022 r., zwrócono się o przygotowanie przedmiotowych zestawień. W przedmiotowym piśmie wskazano również osobę do kontaktu, z którą jednostka kontrolowana mogła się kontaktować *W przypadku pytań lub wątpliwości*. Z powyższej możliwości jednostka kontrolowana nie skorzystała i pismem z dnia 15 września 2022 r., przekazano zestawienia, które jak wskazano powyżej wymagały aż czterokrotnej korekcji. Trudno zatem mówić, iż czas na przygotowanie przez organ zwięzłej informacji statystycznej był niewystarczający.

Tak jak wskazano powyżej jednostka kontrolowana aż czterokrotnie modyfikowała przekazywane zestawienia statystyczne. Ostatnie zestawienie statystyczne organ przekazał w dniu 13 października 2022 r. W piśmie tym wskazano, *przekazując skorygowane zestawienia spraw, wskazane w piśmie Pana Dyrektora z dnia 11 października 2022 r. (w prezentowanym obecnie zestawieniu uwzględnione zostały tylko sprawy zakończone do dnia 29 lipca 2022 r., a nie jak we wcześniejszych wykazach - wszystkie zakończone sprawy)*. W dniu 17 października 2022 r., rozpoczęły czynności kontrolne w Łódzki Urzędzie Wojewódzkim dlatego też organ kontrolujący oparł się na zestawieniu statystycznym prowadzonych przez jednostkę spraw z dnia 13 października 2022 r., przyjmując, iż jest to ostateczne zestawienie. W zestawieniu tym nie wskazano, iż w okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 1 stycznia 2020 r., do dnia 29 lipca 2022 r. wydanego postanowienia o zwrocie wniosku w związku z nieuiszczeniem opłaty skarbowej.

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenia oddalono w całości.

17. Dodatkowe zastrzeżenia:

1. Zastrzeżenie dotyczące braku klauzuli informacyjnej RODO w sali obsługi klientów

Odnosząc się do wyjaśnień organu w sprawie braku klauzuli informacyjnej RODO wskazać należy, iż wyjaśnienia złożone do powyższego zastrzeżenia (*Brak klauzul w widocznym miejscu w trakcie kontroli mógł być spowodowany znacznym przepływem pracowników Urzędu oraz klientów odwiedzających salę obsługi. Aktualnie wszystkie niezbędne klauzule RODO znajdują się w sali obsługi klientów w widocznym miejscu*) potwierdzają ustalenia kontrolne, które znalazły się w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego*.

Odnosząc się do zastrzeżenia jednostki kontrolowanej, iż fakt braku druków wykorzystywanych podczas składania wniosków nie powinien być uznany za uchybienie, gdyż *pracownik obsługujący klienta ma możliwość sięgnięcia po formularz wniosku lub informację dla klienta wskazać należy, iż brak druków wykorzystywanych podczas składania wniosku związany jest z opuszczeniem pokoju przez pracownika. Prowadzić to może do sytuacji, w której to osoba składając wniosek może np. zabrać jakieś dokumenty, bądź też dołożyć coś w dokumentach, np. kopertę z pieniędzmi a następnie oskarżyć pracownika urzędu o wzięcie korzyści majątkowej. Dlatego też w Projekcie wystąpienia pokontrolnego wskazano, iż ze względów bezpieczeństwa oraz uniemożliwienia podnoszenia przez Stronę ewentualnych zarzutów korupcyjnych zasadnym byłoby zapewnienie, w miarę możliwości, aby przy przyjmowaniu wniosków, przesłuchaniach, itp. było obecnych dwóch pracowników Urzędu lub aby pomieszczenie były monitorowane.*

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenia oddalono w całości.

2. Zastrzeżenie co do prawidłowej podstawy prawnej umorzenia postępowania w sprawie SO-II.6121.157.2020

Odnosząc się do argumentów jednostki kontrolowanej dotyczących zastosowania prawidłowej podstawy prawnej przy umorzeniu postępowania w sprawie SO-II.6121.157.2020 wskazać należy, iż w *przepisie art. 105 § 2 KPA przewidziano odmianę umorzenia postępowania, które nie stało się obiektywnie bezprzedmiotowe, lecz stało się z jakichkolwiek przyczyn bezprzedmiotowe dla strony postępowania w tym sensie, że strona nie jest zainteresowana kontynuacją postępowania i uzyskaniem merytorycznego załatwienia sprawy w drodze decyzji. W przypadku zastosowania art. 105 § 2 KPA rolą organu administracji publicznej jest sprawdzenie czy występują wszystkie przesłanki do umorzenia postępowania. Należy bowiem sprawdzić, czy wniosek cofający pochodzi od strony na żądanie której wszczęto postępowanie, ustalić czy inne strony postępowania nie sprzeciwiają się umorzeniu postępowania i czy umorzenie nie jest sprzeczne z interesem społecznym. Dopuszczalność umorzenia postępowania na wniosek strony jest uwarunkowana brakiem sprzeciwu innych stron,*

do których organ administracji publicznej musi zwrócić się o zajęcie stanowiska w tej kwestii³⁵.

W sprawie SO-II.6121.157.2020 umorzenie postępowania w sprawie uznania cudzoziemki za obywatela polskiego wystąpiła Strona, Wojewoda Łódzki powinien umorzyć przedmiotowe postępowanie w oparciu o dyspozycję art. 105 § 2 kpa a nie jak wskazano w postanowieniu na podstawie art. 105 § 1 kpa . Powyższe uznano za uchybienie.

Wobec czego nie uległo zmianie stanowisko MSWiA przedstawione w *Projekcie wystąpienia pokontrolnego* w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, zastrzeżenie oddalono w całości.

Z poważaniem,

DYREKTOR
Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA


Marek Zieliński

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – ŁUW w Łodzi

Egz. Nr 2 – a/a

³⁵ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 569/20, Legalis Nr 2582123

Departament Obywatelstwa i Repatriacji
telefon: +48 22 60 139 35
adres email: obywatelstwo@mswia.gov.pl
gov.pl/mswia

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Obywatelstwa i Repatriacji

DOiR-I-093-1/2022 (poprzednio DOiR-I-620-28/2022)

Warszawa, 20 stycznia 2023 r.

Egz. Nr. 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym w łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi¹ z siedzibą: ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź na temat: *Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznanie za obywatela polskiego.*

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 17 października 2022 r. do 23 listopada 2022 r., na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², przez zespół kontrolerów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w składzie:

- kierownik zespołu kontrolerów – Agnieszka Kopycka – główny specjalista w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji, upoważnienie Nr 1/2022 z 10 października 2022 r.,
- członek zespołu kontrolerów – Kinga Bielas – główny specjalista w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji, upoważnienie Nr 2/2022 z 10 października 2022 r.,
- członek zespołu kontrolerów- Andrzej Falkowski – główny specjalista w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji, upoważnienie Nr 3/2022 z 10 października 2022 r.,

Zakres kontroli obejmował:

1. Prawdliwość i terminowość rozpoznawania spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego.
2. Prawdliwość i terminowość rozpoznawania spraw o uznanie za obywatela polskiego.

¹ Zwany dalej także ŁUW, Urzędem lub jednostką kontrolowaną

² Dz. U. z 2020, poz.224

3. Sprawowanie nadzoru nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, w tym zapewnienie rozwiązań organizacyjnych gwarantujących należyłą realizację zadań.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2020 r. do 29 lipca 2022 r. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2020 r. i po 29 lipca 2022 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub miały związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli, a ich wyłączenie z kontroli nie pozwoliłoby na ocenę kontrolowanej działalności.

Celem kontroli była:

- 1) ocena prawidłowości i terminowości rozpoznawania spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego;
- 2) ocena prawidłowości i terminowości rozpoznawania spraw o uznanie za obywatela polskiego;
- 3) ocena skuteczności sprawowanego nadzoru nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, w tym zapewnienia rozwiązań organizacyjnych gwarantujących należyłą realizację zadań.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli, takich jak: legalność, rzetelność i celowość.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą był Pan Tobiasz Bocheński pełniący od 25 listopada 2019 r. funkcję Wojewody Łódzkiego.

I. OCENA

Działania Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w zakresie realizacji zadań związanych z potwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego ocenia się **negatywnie**.

Ocenę uzasadniają m.in. stwierdzone w obszarze związanym z rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego następujące liczne i istotne nieprawidłowości, naruszenia i uchybienia:

- wydanie decyzji administracyjnej w sprawie uznania za obywatela polskiego obejmującej małoletnie dzieci pomimo wadliwości protokołu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim,
- brak wnikliwej analizy spełnienia przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego przesłanek nieprzerwanego pobytu, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim,
- brak weryfikacji powoływania się przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego na *trudne do przewyciężenia przeszkody*,
- niepodjęcie przez organ działań zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia spraw, skutkujące nierzetelnym zgromadzeniem materiału dowodowego, będącego podstawą do wydania decyzji administracyjnej,
- wadliwe zakończenie postępowań poprzez wydanie decyzji administracyjnej pomimo nie uiszczenia przez Stronę postępowania opłaty skarbowej,
- naruszenie przez organ prawa proceduralnego poprzez zaniechanie uprzedniego rozpatrzenia wniosku o zawieszenie postępowania,
- niewypełnienie obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 79a *Kodeksu postępowania administracyjnego*, zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ administracji publicznej informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony,
- wadliwe zakończenie postępowań poprzez nie uznanie za stronę wnioskodawcy,
- przekroczenie wyznaczonych przez organ terminów załatwienia spraw,
- nierzetelne gromadzenie materiału dowodowego,
- pozostawianie w aktach sprawy jedynie zawiadomienia o przekazaniu wniosku według właściwości,

- brak weryfikacji skuteczności doręczania rozstrzygnięć przekazywanych stronom (co miało wpływ na ustalenie ostateczności decyzji),
- brak obligatoryjnego wezwania Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku,
- stosowanie niejednolitej procedury prowadzenia spraw, w których zachodzi konieczność wystąpienia do placówek konsularnych RP z zapytaniem czy wnioskodawca nie ubiegał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obce lub o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

Stwierdzono, iż w toku przeprowadzanych czynności kontrolnych w ŁUW zespołowi kontrolerów nie przedstawiono do kontroli całości akt sprawy objętych postępowaniem kontrolnym. Powyższe oceniono **negatywnie**.

Za **pozytywne** w obszarach związanych z rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz spraw o uznanie za obywatela polskiego uznano **jedynie** niezwłoczne podejmowanie czynności w sprawach, zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania zgodnie z art. 10 kpa oraz przestrzeganie terminów załatwienia większości badanych spraw.

Obszar związany ze sprawowaniem nadzoru nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, w tym zapewnieniem rozwiązań organizacyjnych gwarantujących należytą realizację zadań, oceniono również **negatywnie**.

Stwierdzono **niewystarczający** nadzór nad realizacją zadań związanych z potwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznaniem za obywatela polskiego oraz nadzór nad kwestiami organizacyjnymi realizowanymi w tym obszarze.

Struktura etatowa była adekwatna do ilości realizowanych zadań. Biorąc jednakże pod uwagę stwierdzone w toku kontroli liczne nieprawidłowości i uchybienia, w tym związane z brakiem wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy uznano, że posiadana przez ww. pracowników wiedza, wnikliwość i umiejętności w zakresie

dokonywania właściwej wykładni przepisów prawa okazały się niewystarczające do stopnia skomplikowania tych spraw.

Za niewystarczający uznano także zakres szkoleń, na które skierowano pracowników wykonujących zadania objęte kontrolą, tj. dotyczący jedynie ustawy o doręczeniach elektronicznych i zmian w Kpa. Osoby sprawujące nadzór nad realizacją zadań informowane są przez naczelnika Wydziału do Spraw Obywatelstwa DOiR o aktualnym orzecznictwie w sprawach objętych kontrolą oraz innych ważnych aspektach związanych ze sprawami objętymi kontrolą.

Ustalono, że nierzetelnie prowadzono spisy spraw dotyczących potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego, co utrudniało prawidłową weryfikację faktycznej liczby wpływających w tym zakresie wniosków oraz sposobów zakończenia sprawy.

Pozytywnie w obszarze związanym ze sprawowaniem nadzoru nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego oceniono jedynie zapewnienie ciągłości realizacji zadań poprzez ustanowienie systemu zastępstw.

Na skutek stwierdzonych licznych i istotnych nieprawidłowości w badanych obszarach, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- I. wszczął z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności niżej wymienionych spraw:
 1. nr SO-II.6122.341.2021- sprawa zarejestrowana w DOiR-I-6270-115/2022/AF;
 2. nr SO-II.6122.110.2021- sprawa zarejestrowana w DOiR-I-6270-116/2022/KB;
 3. nr SO-II.6121.7.2021- sprawa zarejestrowana w DOiR-I-6251-119/2022/AF.
- II. po przeprowadzonej analizie akt nr SO-II.6122.55.2020, nr SO-II.6122.120.2020, nr SO-II.6122.139.2021, nr SO-II.6122.20.2020, nr SO-II.6122.167.2022, nr SO-II.6122.110.2021, nr SO-II.6122.76.2020, nr SO-II.6122.324.2021 stwierdza konieczność przeprowadzenia przez Wojewodę łódzkiego dodatkowego postępowania wyjaśniającego

polegającego na wykluczeniu negatywnych przesłanek o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim³ a następnie ocenę materiału dowodowego pod kątem wznowienia postępowań, o którym mowa w art. 145 kpa.

II. USTALENIA KONTROLI

Organizację pracy i strukturę organizacyjną ŁUW określono w *Regulaminie organizacyjnym Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi*⁴. Zgodnie z ww. *Regulaminem* sprawy związane z prowadzeniem postępowań na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim należą do zakresu działania Oddziału Spraw Obywatelskich Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

Stosownie do postanowień *Regulaminu* za należyte wykonywanie zadań i sprawną organizację pracy Wydziału odpowiada Dyrektor. Do Dyrektora należy m.in. nadzór nad prawidłowym i terminowym wykonywaniem zadań i załatwianiem spraw przez pracowników Wydziału. Oddziałami kierują kierownicy, a gdy jest to uzasadnione liczbą pracowników lub rodzajem zadań -koordynatorzy. W uzasadnionych przypadkach mogą być utworzone stanowiska zastępców. W czasie nieobecności Dyrektora pracą wydziału kieruje zastępca dyrektora, a w przypadku jego nieobecności wyznaczony pracownik wydziału⁵.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW wynika, iż *Zadania z zakresu obywatelstwa polskiego realizowane są co do zasady przez czterech pracowników oddziału spraw obywatelskich. W przypadku długotrwałej nieobecności jednego z nich podejmowane są działania mające na celu zatrudnienie na to stanowisko innego pracownika na zastępstwo. Dodatkowo wszyscy pracownicy oddziału w zakresach czynności posiadają zapis o obowiązku zastępowania na każdym stanowisku w oddziale spraw obywatelskich. Powyższe działania zapewniają ciągłość realizacji zadań oddziału.*

Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego od momentu przekazania wniosku są realizowane przez jednego pracownika, aż do zakończenia postępowania. Bezpośredni nadzór nad realizacją tych spraw sprawuje zastępca kierownika oddziału. Pisma sporządzane w toku postępowania są podpisywane przez bezpośredniego przełożonego,

³ Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r (Dz.U. Nr 10, poz. 49)

⁴ Wprowadzony przez Wojewodę Łódzkiego zarządzeniem Nr 186/2016 z 25 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Wojewody Łódzkiego Nr 1/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r., Nr 92/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r., Nr 149/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r., Nr 211/2017 z dnia 29 września 2017 r., Nr 259/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r., Nr 100/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r., Nr 177/2018 z dnia 31 października 2018 r., Nr 35/2019 z dnia 8 lutego 2019 r., Nr 124/2019 z dnia 7 maja 2019 r., Nr 180/2019 z dnia 4 lipca 2019 r., Nr 235/2019 z dnia 18 września 2019 r., Nr 19/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r., Nr 58/2020 z dnia 24 marca 2020 r., Nr 179/2020 z dnia 23 listopada 2020 r., Nr 67/2021 z dnia 29 marca 2021 r., Nr 134/2021 z dnia 28 maja 2021 r., Nr 163/2021 z dnia 6 lipca 2021 r., Nr 226/2021 z dnia 21 września 2021 r., Nr 125/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r., oraz Nr 225 z dnia 3 listopada 2022 r.) - zwany dalej *Regulaminem*.

⁵ § 10 *Regulaminu*.

który w ten sposób nadzoruje cały tok postępowania. Natomiast rozstrzygnięcia są podejmowane przez Wojewodę Łódzkiego lub działających z jego upoważnienia Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Tym samym nadzór nad realizacją zadań oddziału (prawidłowością i terminowością) jest dwustopniowy⁶.

1. Prawidłowość i terminowość rozpoznawania spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego.

Z uzyskanych informacji z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego⁷ w Łodzi wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 29 lipca 2022 r. do Wojewody Łódzkiego wpłynęły 403 wnioski o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki wszczął z urzędu 1 postępowanie o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Rozpatrując 404 sprawy do dnia 29 lipca 2022 r. Wojewoda Łódzki wydał: 325 decyzji administracyjnych, w tym:

-316 decyzji potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego⁸;

-7 decyzji odmawiających potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego;

-2 decyzje o umorzeniu postępowania w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego⁹.

Ponadto w okresie objętym kontrolą 4 wnioski pozostawiono bez rozpoznania; 32 wnioski przekazano wg właściwości, w 3 przypadkach Wojewoda Łódzki odmówił wszczęcia postępowania w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

Jak wynika z uzyskanych informacji w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 29 lipca 2022 r. do Wojewody Łódzkiego wpłynął 1 wniosek o potwierdzenie utraty

⁶Pismo Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW nr SO-II.1610.1.2022 z dnia 14 października 2022 r.

⁷ Pismo z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 15 września 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022

⁸Przy piśmie z dnia 15 września 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022 Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW wskazała, iż w okresie objętym kontrolą wydano 326 decyzji potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego, następnie przy piśmie z dnia 21 października 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022 Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW dokonała korekty ilości wydanych decyzji potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego wskazując, iż w okresie objętym kontrolą wydano 316 decyzji,

⁹ Przy piśmie z dnia 15 września 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022 Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW wskazała, iż w okresie objętym kontrolą wydano 5 decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego, następnie przy piśmie z dnia 13 października 2022 r., oraz z dnia 21 października 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022 Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW dokonała korekty ilości wydanych decyzji potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego wskazując, iż w okresie objętym kontrolą wydano 2 decyzje o umorzeniu postępowania w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego,

obywatelstwa polskiego. W sprawie tej organ wydał decyzję o potwierdzeniu utraty obywatelstwa polskiego.

W badanym okresie ŁUW rozpatrzył łącznie 365¹⁰ spraw, z czego zbadano 18%, tj. 66 spraw. Badaniem objęto: 49¹¹ decyzji o potwierdzeniu posiadania obywatelstwa polskiego, 1¹² decyzję o potwierdzeniu utraty obywatelstwa polskiego, 4¹³ decyzje o odmowie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, 2¹⁴ decyzje umarzające postępowanie, 3¹⁵ postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, 4¹⁶ sprawy, w których wniosek pozostawiono bez rozpoznania, 3¹⁷ wnioski przekazane według właściwości.

[Dowód: akta kontroli – TOM II str. 1-614]

Ustalono, że 30 spraw¹⁸ ŁUW załatwił w ciągu miesiąca od wszczęcia postępowania. Z wyjaśnień Dyrektora WSOiC¹⁹ wynika, iż sprawy z zakresu potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego wymagają zebrania materiału dowodowego, jego dogłębnej analizy oraz, w przeważającej większości, wystąpienia do innych organów w celu uzyskania dokumentów i informacji niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Z praktyki Urzędu wynika, iż znaczna większość spraw z powyższego zakresu nie kończy się przed upływem miesiąca od dnia złożenia wniosku, dlatego przyjęty został dwumiesięczny termin realizacji tych spraw. Zaznaczyć należy, iż organ dysponując materiałem dowodowym umożliwiającym wydanie rozstrzygnięcia, wydaje takie rozstrzygnięcie niezwłocznie, nie czekając na upływ założonego dwumiesięcznego terminu realizacji sprawy.

W jednej sprawie²⁰ po upływie wskazanego stronie, zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 kpa, terminu załatwienia sprawy organ ponownie nie zawiadomił strony o niezakończonym terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia.

Niemniej jednak, nawet, jeśli postępowanie administracyjne jest szczególnie skomplikowane, to zwłoka organu w wyznaczeniu nowego terminu zakończenia

¹⁰Ustalono na podstawie zestawień przekazanych przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW z dnia 15 września 2022 r., z dnia 10 października 2022 r., 11 października 2022 r., 13 października 2022 r., 14 października 2022 r.

¹¹ Na 316 wydanych decyzji, co stanowi 15%.

¹² Na 1 wydaną decyzję, co stanowi 100%.

¹³ Na 7 wydanych decyzji, co stanowi 28%.

¹⁴ Na 2 wydane decyzje, co stanowi 100%.

¹⁵ Na 3 wydane postanowienia, co stanowi 100%.

¹⁶ Na 4 sprawy, co stanowi 100%.

¹⁷ Na 32 sprawy, co stanowi 9%.

¹⁸ Tj. na 66 zbadanych

¹⁹ Złożonych przy piśmie z dnia 25 października 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022

²⁰ SO-II.6122.24.2020

sprawy, w terminie określonym w art. 35 kpa nie jest usprawiedliwiona²¹. „Obowiązek sygnalizacji ciąży na organie bez względu na przyczynę niezafatwienia sprawy w terminie”²². Nietrzymanie wyznaczonych terminów zafatwienia spraw uznano za uchybienie. Stwierdzone uchybienie skutkowało naruszeniem uprawnień stron postępowania związanych z prawem do informacji (art. 9 kpa) oraz wniesieniem ponaglenia, a także naruszeniem zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 kpa oraz ogólnej zasady zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej wyrażonej w art. 8 kpa

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM I str. 392-402; TOM II str. 30-43]

W jednej z badanych spraw²³ Wojewoda błędnie wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez zmarłego nie uznając bezpośredniej zstępnej za Stronę postępowania.

W wyroku z dnia 13 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 732/08, Naczelny Sąd Administracyjny, szeroko wykładając istotę pojęcia strony w rozumieniu art. 28 Kpa dla potrzeb postępowań w przedmiocie stwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego przez osoby nieżyjące wskazał, że „Z uwagi na to, że sytuacja prawna zstępnych osoby zmarłej, zgodnie z przepisami prawa materialnego w bezpośredni sposób uzależniona jest od posiadania przez zmarłego obywatelstwa polskiego, przyjęć trzeba, iż podmioty te nie mogą zostać pozbawione uprawnienia do potwierdzenia na drodze urzędowej określonego stanu prawnego, dotyczącego tejże osoby. Mając na uwadze, że decyzja administracyjna ma dotyczyć okresu, kiedy osoba ta żyła, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nic nie stoi na przeszkodzie, by uznać, że uzasadnionym jest domaganie się od właściwego organu (wojewody) rozstrzygnięcia potwierdzającego posiadanie lub utratę przez zmarłego wstępnego obywatelstwa polskiego jako okoliczności wpływającej na uprawnienia osób zstępnych. Nie można przyjąć, że uprawnienia wymienionej kategorii podmiotów nie mają charakteru indywidualnego, konkretnego, bezpośredniego i realnego, skoro od obywatelstwa wstępnego zależy nabycie przez zstępnych obywatelstwa przez urodzenie, będące – co należy podkreślić – okolicznością co do zasady niezależną od woli

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z 27 marca 2018 r., sygn. akt I SAB/Wa 660/17, Legalis Nr 1789735.

²² R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2017.

²³ SO-II.6122.341.2021

podmiotu prawa (art. 4 pkt 1-2 i art. 6 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim)". Sąd podkreślił jednakże, iż „Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tejże normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniają zastosowanie konkretnej normy prawa materialnego. Powyższe oznacza, że interes prawny mają tylko te podmioty, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu. Interes prawny musi rzeczywiście istnieć w dacie stosowania danych norm prawa administracyjnego”.

Tym samym, w każdej sprawie dotyczącej potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez osobę nieżyjącą, interes prawny posiadają-bezpośredni spadkobiercy- zstępni tej osoby, tj. dzieci, a jeśli one już nie żyją, to wnuki zmarłego, które wstąpiły w prawa swoich nieżyjących rodziców z chwilą ich śmierci. Oznacza to, że zstępni posiadają uprawnienie do skutecznego występowania do właściwego organu administracji publicznej o ustalenie statusu obywatelstwa polskiego zmarłego rodzica na dzień jego zgonu, gdyż są jego zstępnymi.

W sprawie o sygnaturze nr SO-II.6122.341.2021 Wojewoda łódzki **rażąco uchybił i naruszył** przepisy postępowania administracyjnego nie uznając Wnioskodawczyni za Stronę postępowania. Powyższe uznano za **nieprawidłowość**.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

Warto zauważyć, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po analizie akt spraw²⁴ wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wydanych przez Wojewodę łódzkiego postanowień w tych sprawach²⁵.

[Dowód: akta kontroli – TOM II str. 316–332; 504-518]

²⁴ SO-II.6122.341.2021, SO-II.6122.110.2021

²⁵ Stosownie do postanowień art. 156 § 2 kpa

Ustalono, iż w 7 sprawach²⁶, w których to zachodziła konieczność weryfikacji informacji przekazanych przez Strony, Wojewoda Łódzki **uchybił rażąco** art. 77 kpa w związku art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Zgodnie z powyższym artykułem z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były:

-uzyskanie zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa polskiego i

-nabycie obywatelstwa obcego.

Zgodnie z art. 16 ust.1 cyt. ustawy, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa. Przepis ust. 3 cyt. artykułu zezwalał Radzie Państwa na upoważnienie Ministra Spraw Zagranicznych do udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego osobom zamieszkałym za granicą, jak również Rada Państwa mogła wyrazić zgodę na przekazanie przez Ministra Spraw Zagranicznych decyzji w tych sprawach kierownikom niektórych urzędów konsularnych. Rada Państwa upoważniła Ministra Spraw Zagranicznych do udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego osobom zamieszkałym za granicą oraz wyraziła zgodę na przekazanie przez Ministra Spraw Zagranicznych kierownikom urzędów konsularnych decyzji w sprawach udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego tym osobom zamieszkałym za granicą, które w myśl prawa obcego nabyły już obce obywatelstwo lub uzyskały przyrzeczenie nadania im tego obywatelstwa. Natomiast Minister Spraw Zagranicznych upoważnił urzędy konsularne do wydawania decyzji zezwalających na zmianę obywatelstwa polskiego. Postępowanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa toczyło się na podstawie instrukcji Ministra Spraw Zagranicznych, określającej zasady udzielania tych zezwoleń.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, która wprowadziła instytucję zrzeczenia się obywatelstwa polskiego. Wniosek o wyrażenie zgody przez Prezydenta RP na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego zainteresowane osoby składały za pośrednictwem konsula RP lub wojewody.

Zgodnie z art. 7 kpa²⁷ w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organy prowadzą też postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 § 1 kpa) i powinny działać w sprawie wnikliwie (art. 12 § 1 kpa). Przepisy te znajdują doprecyzowanie m.in. w art. 77 § 1 kpa, zgodnie z którym

²⁶ SO-II.6122.55.2020, SO-II.6122.120.2020, SO-II.6122.139.2021, SO-II.6122.20.2020, SO-II.6122.167.2022, SO-II.6122.76.2020, SO-II.6122.324.2021

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tj. Dz.U z 2022, poz. 2000.).

organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy; istotny jest także art. 80 kpa, w świetle którego organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW wynika, iż (...) *Należy wskazać, iż pomimo referencyjności rejestru PESEL, istnieją sytuacje, w których organ występuje do placówek konsularnych z powyższym zapytaniem, pomimo figurowania wpisu o posiadaniu obywatelstwa polskiego (np. długoletni pobyt poza granicami RP, brak dokumentów wskazujących na posiadanie w przeszłości obywatelstwa polskiego, pobyt w państwie lub nabycie obywatelstwa państwa, które w przeszłości uzależniało nabycie swojego obywatelstwa od zrzeczenia się obywatelstwa posiadanego)*²⁸.

Wojewoda łódzki nie wystąpił do placówek konsularnych o ustalenie, czy Strony nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Nie ustalając istotnych dla rozstrzygnięcia wskazanych okoliczności, organ potwierdził posiadanie obywatelstwa polskiego przez Strony, czym uchybił i naruszył art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, art. 7, art. 8 § 1, art. 12 § 1, art. 77 § 1 kpa. Wojewoda łódzki nie podjął działań zmierzających do jednoznacznego wyjaśnienia sprawy, co skutkowało niepełnym zgrupowaniem i oceną materiału dowodowego, będącego podstawą do wydania decyzji administracyjnej. Powyższe uznano za nieprawidłowość.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM II str. 44–59; 95–109; 337-353; 15-29; 581-597; 69-82; 462- 483]

Stwierdzono, iż w jednej sprawie ²⁹ organ nie wezwał Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku. Mając na uwadze, iż w niniejszej sprawie wniosek spełniał wymogi formalne organ powinien zastosować wyłącznie dyspozycję art. 261 kpa, a zatem wyznaczyć stronie termin do wniesienia należności (nie krótszy niż siedem dni, a

²⁸Pismo Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW nr SO-II.1610.1.2022 z dnia 25 października 2022 r.

²⁹ SO-II.6122.187.2020

dłuższy niż czternaście dni) pod przewidzianym w tym przepisie rygorem zwrotu podania lub zaniechania czynności. Wojewoda Łódzki pomimo nie uiszczenia przez Stronę opłaty skarbowej w stopce decyzji wskazał, iż opłata skarbowa została wniesiona przez Stronę.

W jednej sprawie³⁰ organ wezwał Stronę zamieszkałą za granicą do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku. Wojewoda Łódzki w niniejszej sprawie ograniczył się do wystosowania pisma w oparciu o przesłankę wskazaną w art. 265 kpa. W aktach sprawy brak jest jednakże dowodu doręczenia przedmiotowego wezwania, jak również i informacji o uiszczeniu przez Stronę opłaty skarbowej.

Zgodnie z art. 261 § 4 pkt 3 organ powinien załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą. Podkreślić należy, iż w jednej sprawie³¹ Wojewoda Łódzki nie dokonał faktycznego ustalenia miejsca zamieszkania Strony a tym samym nie dokonał weryfikacji czy wniosek Strony winien rozpatrzyć pomimo nie uiszczenia opłaty skarbowej.

Brak obligatoryjnego wezwania Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku uznano za **nieprawidłowość**.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM II str. 142-151; 462-483; 152-166]

Stwierdzono, iż w 3 sprawach³² przekazanych na podstawie art. 65 § 1 kpa do właściwego miejscowo wojewody, Wojewoda Łódzki pozostawił w aktach sprawy jedynie zawiadomienie o przekazaniu wniosku. Pomimo, iż przepisy prawa nie wskazują wprost jakie dokumenty organ powinien pozostawić w aktach sprawy przekazując wg. właściwości wniosek to pozostawienie przez Wojewodę Łódzkiego w aktach sprawy jedynie zawiadomienia o przekazaniu wniosku uznano za **uchybie**nie. Organ przekazując sprawę na podstawie art. 65 § 1 kpa winien pozostawić w aktach szcztątkowych nie tylko zawiadomienie o przekazaniu

³⁰ SO-II.6122.324.2021

³¹ SO-II.6122.195.2020

³² SO-II.6122.303.2021, SO-II.6122.103.2021, SO-II.6122.212.2020

wniosku, ale również dokumenty pozwalające na potwierdzenie wpływu oraz rodzaju wniosku, osoby jakiej on dotyczy, spis załączników (kartę przeglądową) oraz dokumenty potwierdzające zasadność przekazania wniosku na podstawie na podstawie art. 65 § 1 kpa.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM II str. 455-461; 313-315; 167-170]

W jednej z badanych spraw³³ Wojewoda Łódzki wezwał Stronę-za pośrednictwem Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Ankarze – na podstawie art. 64 ust. 2 kpa – do przedłożenia prawidłowo wypełnionego i podpisanego wniosku, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Na uzupełnienie braków formalnych wniosku wyznaczono Stronie termin 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatel polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. W przedmiotowej sprawie ustalono, iż akta przedmiotowej spraw nie zostały właściwie uporządkowane w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdowały się w różnych miejscach. Powyższe uznano za uchybienie. Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM II str. 484-503]

³³ SO-II.6122.331.2021

Ponadto w jednej sprawie³⁴ stwierdzono brak w aktach sprawy zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji wysłanej Stronie za pośrednictwem Referatu Konsularnego Ambasady RP w Helsinkach. Brak weryfikowania skuteczności doręczania rozstrzygnięć Stronom uznano za **uchybiecie**.

Objęte kontrolą decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 kpa i zostały wydane przez upoważnione osoby. We wszystkich kontrolowanych aktach założono metryki sprawy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 66a kpa.

W toku czynności kontrolnych dokonano oględzin pomieszczenia³⁵, w którym przyjmowane są wnioski w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego. Osoby ubiegające się o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznanie za obywatela polskiego przyjmowane są w WSOiC ŁUW, po wcześniejszej elektronicznej rezerwacji wizyty dokonanej za pośrednictwem strony internetowej Urzędu. Po przybyciu do Urzędu osoby oczekują na pracownika, z którym udają się do wydzielonego pomieszczenia, w którym przyjmowane są osoby składające wnioski o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego. Pokój położony jest na parterze budynku.

Przed pomieszczeniem ani wewnątrz pomieszczenia nie znajdowała się w widocznym miejscu klauzula informacyjna RODO. Na stoliku przed pomieszczeniem znajdowały się następujące druki i informacje: formularz wniosku o uznanie za obywatela polskiego, formularz wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego, informacja dotycząca trybu postępowania w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego, informacja dotycząca trybu postępowania w sprawach o uznanie za obywatela polskiego, druk pisma, który może wykorzystać cudzoziemiec podczas składania dodatkowych dokumentów do sprawy prowadzonej przez WSOiC ŁUW, informacja o wysokości opłaty skarbowej za rozpatrzenie wniosku o uznanie za obywatela polskiego, informacja o wysokości opłaty skarbowej za rozpatrzenie wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego, informacja o opłacie skarbowej za udzielenie pełnomocnictwa, informacja dotycząca dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego, informacja dotycząca obywatelstwa polskiego. Pokój nie jest monitorowany. W trakcie przyjmowania wnioskodawców obecny był jeden pracownik WSOiC ŁUW. Należy zauważyć, że ze względów bezpieczeństwa oraz uniemożliwienia podnoszenia przez Stronę ewentualnych zarzutów korupcyjnych zasadnym byłoby zapewnienie, w miarę możliwości, aby przy przyjmowaniu wniosków, przesłuchaniach, itp. było obecnych dwóch pracowników Urzędu oraz aby pomieszczenie były monitorowane.

³⁴ SO-II.6122.234.2020

³⁵Protokół z oględzin pomieszczenia z dnia 19 października 2022 r.

Kontrolerzy uczestniczyli również w przyjęciu przez pracownicę WSOiC ŁUW wniosku o uznanie za obywatela polskiego. Wniosek o uznanie za obywatela polskiego był składany przez cudzoziemca działającego za pośrednictwem pełnomocnika. Stwierdzono uchybienie polegające na braku w pokoju, w którym składane są przez cudzoziemców wnioski urzędowych druków wykorzystywanych podczas składania wniosków.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM II str. 181-183; TOM I str. 326-355]

Ocena cząstkowa:

Obszar związany z rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oceniono **negatywnie**. Stwierdzono następujące liczne i istotne nieprawidłowości oraz uchybienia:

- niepodjęcie przez organ działań zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia spraw, skutkujące niepełnym zgromadzeniem materiału dowodowego, będącego podstawą do wydania decyzji administracyjnej poprzez stosowanie niejednolitej procedury prowadzenia spraw, w których zachodzi konieczność wystąpienia do placówek konsularnych RP, ambasad RP z zapytaniem czy wnioskodawca nie figuruje w rejestrze osób, które starały się o rzeczenie obywatelstwa lub o zmianę obywatelstwa polskiego na obce,
- wadliwe zakończenie postępowań poprzez wydanie decyzji administracyjnej pomimo nie uiszczenia przez wnioskodawcę zamieszkałego w Polsce, należnej opłaty skarbowej,
- brak obligatoryjnego wezwania Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku,

- wadliwe zakończenie postępowań poprzez nie uwzględnienie interesu prawnego Wnioskodawcy,
- niedotrzymanie wyznaczonych przez organ terminów załatwienia spraw,
- brak weryfikacji skuteczności doręczania rozstrzygnięć przekazywanych stronom (co miało wpływ na ustalenie ostateczności decyzji),
- nierzetelne gromadzenie materiału dowodowego,
- pozostawianie w aktach sprawy jedynie zawiadomienia o przekazaniu wniosku według właściwości,

Za **pozytywne** w obszarach związanych z rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego uznano **jedynie** niezwłoczne podejmowanie czynności w sprawach, zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania zgodnie z art. 10 kpa oraz przestrzeganie terminów załatwienia większości badanych spraw.

2. Prawidłowość i terminowość rozpoznawania spraw o uznanie za obywatela polskiego.

Z uzyskanych informacji z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego³⁶ w Łodzi wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 29 lipca 2022 r. do Wojewody Łódzkiego wpłynęły 445 wnioski o uznanie za obywatela polskiego. Rozpatrując 445 wniosków do dnia 29 lipca 2022 r. Wojewoda łódzki wydał: 401 decyzji administracyjnych, w tym:

- 385 decyzji uznających cudzoziemca za obywatela polskiego
- 10 decyzji odmawiających uznania za obywatela polskiego;
- 6 decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie uznania za obywatela polskiego.

Ponadto w okresie objętym kontrolą 1 wniosek pozostawiono bez rozpoznania; 7 wniosków przekazano wg właściwości.

³⁶ Pismo z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 15 września 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022

W badanym okresie ŁUW rozpatrzył łącznie 409³⁷ spraw, z czego zbadano 16%, tj. 66 spraw. Badaniem objęto: 54³⁸ decyzje o uznaniu za obywatelstwa polskiego, 3³⁹ decyzje o odmowie uznania za obywatelstwa polskiego, 4⁴⁰ decyzje umarzające postępowanie, 1⁴¹ sprawę, w których wniosek pozostawiono bez rozpoznania, 1⁴² sprawa przekazana według właściwości.

[Dowód: akta kontroli – TOM I str. 51-183; 234-313]

Wskazać należy, iż w przekazanych przez łódzki Urząd Wojewódzki zestawieniach⁴³ nie wskazano, iż w okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 1 stycznia 2020 r., do dnia 29 lipca 2022 r. wydanego postanowienia o zwrocie wniosku w związku z nieuiszczeniem opłaty skarbowej⁴⁴. W toku prowadzonych czynności kontrolnych zostało ujawnione przedmiotowe rozstrzygnięcie. Powyższe uznano za uchybienie.

[Dowód: akta kontroli – TOM I str. 51-183; 234-313; TOM IV str. 811-821]

Ustalono, iż przestrzeganie kodeksowych terminów i szybkie ich załatwienie nie przełożyło się na jakość i rzetelność wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Zwłaszcza biorąc pod uwagę, że obywatelstwo to więź prawna osoby z państwem, gwarantująca tej osobie wiele uprawnień w tym państwie, które nie przysługują cudzoziemcom, tego rodzaju postępowania winny być prowadzone szczególnie wnikliwie. Uznanie za obywatela polskiego powoduje w zasadzie nieodwracalne skutki, gdyż – zgodnie z art. 34 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁵ – obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie⁴⁶. Przed wydaniem decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, szczegółowo i rzetelnie należy zbadać spełnienie przesłanek określonych w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o *obywatelstwie polskim*.

³⁷Ustalono na podstawie zestawień przekazanych przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW z dnia 15 września 2022 r., z dnia 10 października 2022 r., 11 października 2022 r., 13 października 2022 r., 14 października 2022 r.

³⁸ Na 385 wydanych decyzji, co stanowi 14%.

³⁹ Na 7 wydanych decyzji, co stanowi 28%.

⁴⁰ Na 6 wydanych decyzji, co stanowi 66%.

⁴¹ Na 1 sprawę, co stanowi 100%.

⁴² Na 7 spraw co stanowi 14%.

⁴³ Przekazanych przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW z dnia 15 września 2022r., z dnia 10 października 2022 r., 11 października 2022 r., 13 października 2022 r., 14 października 2022 r.

⁴⁴ SO-II.6121.22.2022

⁴⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1217/15, Legalis Nr 1578343.

Rozstrzygnięcia winny być wydawane na podstawie prawidłowo zgromadzonego i analizowanego materiału dowodowego.

Art. 30 ust. 3 z dnia 2 kwietnia 2009 r., o obywatelstwie polskim stanowi, że do ustalenia, czy cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stosuje się przepis art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Stosowanie art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, nakazuje przyjęcie w sprawach o uznanie za obywatela polskiego, że pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany, jeżeli żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 6 miesięcy i wszystkie przerwy nie przekroczyły łącznie 10 miesięcy w okresach stanowiących podstawę do udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały, chyba że przerwa była spowodowana:

- 1) wykonywaniem przez cudzoziemca obowiązków zawodowych lub świadczeniem przez niego pracy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, którego siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub
- 2) towarzyszeniem cudzoziemcowi, o którym mowa w pkt 1, przez jego małżonka lub małoletnie dziecko, lub
- 3) szczególną sytuacją osobistą wymagającą obecności cudzoziemca poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i trwała nie dłużej niż 6 miesięcy, lub
- 4) wyjazdem poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu odbycia praktyk lub uczestnictwa w zajęciach, przewidzianych w toku studiów w polskiej uczelni.

Cudzoziemcowi odmawia się uznania za obywatela polskiego, w przypadku, gdy nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 30 ustawy o *obywatelstwie polskim*, a także gdy nabycie przez niego obywatelstwa polskiego stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Organ rozpatrujący wniosek o uznanie za obywatela polskiego winien **obligatoryjnie** wystąpić do Komendanta Wojewódzkiego Policji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o udzielenie informacji, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, stosownie do wymogów określonych w art. 36 ust. 2 ustawy o *obywatelstwie polskim*. Organ ustalając, czy cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie na terytorium RP stosuje się art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach*⁴⁷ co oznacza, że **powinien** wystąpić do Placówki Straży Granicznej o udostępnienie informacji w sprawie przekroczeń granicy państwowej RP przez cudzoziemca. Powyższe oznacza, że przed wydaniem decyzji o uznaniu za obywatela polskiego

⁴⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach* (tj. Dz. U. z 2021 r. poz.2354).

organ powinien w aktach sprawy posiadać nie tylko pismo skierowane do wyżej wymienionych instytucji, ale również i odpowiedź jaką od nich otrzymał.

Ustalono, iż w 4 sprawach⁴⁸, Wojewoda Łódzki wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o udzielenie informacji, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, stosownie do wymogów określonych w art. 36 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim oraz do Placówki Straży Granicznej o udostępnienie informacji granicznej.

Ustalono, iż w 1⁴⁹ sprawie Wojewoda Łódzki stosując się do ww. przepisu art. 36 ust. 2 cyt. ustawy, właściwie wystąpił ze stosownym zapytaniem do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi. Kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatel polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. W przedmiotowej sprawie ustalono, iż akta przedmiotowej sprawy nie zostały właściwie nieuporządkowane w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdowały się w różnych miejscach. Powyższe uznano za uchybienie.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM III str. 190-207; 89-97; 43-51; 110-119],

W 1⁵⁰ sprawie Wojewoda Łódzki stosując się do ww. przepisu art. 36 ust. 2 cyt. ustawy, właściwie wystąpił ze stosownym zapytaniem do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego co tyle ewidentnie naruszył przepis art. 31 pkt 2 ustawy, wydając Stronie decyzję o uznaniu za obywatela polskiego, bez opinii Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Na dzień wydania decyzji organ nie posiadał pełnej wiedzy, czy uznanie Strony za obywatela polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim kontrolerom została przekazanateczka powyższej sprawy, w której

⁴⁸ SO-II.6121.107.2020, SO-II.6121.54.2020, SO-II.6121.38.2020, SO-II.6122.72.2020,

⁴⁹ SO-II.6121.54.2020

⁵⁰ SO-II.6121.72.2020

ujawniono, iż decyzja o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego została wydana przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 2 września 2020 r., bez wymaganej prawem opinii Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W aktach sprawy znajdowało się pismo z dnia 21 września 2020 r., przekazujące Stronie decyzję o uznaniu za obywatela polskiego. W teczce znajdowało się nie wpięte w akta sprawy pismo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 18 września 2020 r., /wpływ do WSOiC ŁUW w dniu 21 września 2020 r./, w którym to wskazano, iż w sprawie cudzoziemca informacje mogą znajdować się w Placówce Straży Granicznej w Łodzi.

W związku z prowadzoną kontrolą w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi nt. Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego, działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej zespół kontrolerów wystąpił do Wojewody Łódzkiego o przekazanie m.in. akt administracyjnych wyżej wymienionej sprawy. Analiza akt powyższej sprawy wykazała, iż po przeprowadzonych czynnościach kontrolnych w siedzibie ŁUW pismo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 18 września 2020 r., /wpływ do WSOiC ŁUW w dniu 21 września 2020 r./, zostało wpięte w akta sprawy i umieszczone przed wydaną w dniu 2 września 2020 r., decyzją administracyjną co może sugerować, iż znajdowało się ono w aktach administracyjnych przed wydaniem decyzji. Działanie oceniono, jako uchybienie polegające na niechronologicznym układaniu akt sprawy, które zostało konwalidowane dopiero po przeprowadzonych czynnościach kontrolnych akt sprawy.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM III str. 110-119]

Ustalono, iż w 2⁵¹ sprawach Wojewoda Łódzki stosując się do ww. przepisu art. 30 ust. 3 cyt. ustawy, właściwie wystąpił ze stosownym zapytaniem do Placówki Straży Granicznej. Kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatela polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki

⁵¹ SO-II.6121.107.2020 i SO-II.6121.38.2020

ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. W przedmiotowej sprawie ustalono, iż akta przedmiotowych spraw nie zostały właściwie nieuporządkowane w wyniku czego dokumenty istotne w prowadzonym postępowaniu administracyjnym znajdowały się w różnych miejscach. Powyższe uznano za **uchybiecie**.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM III str. 190-207; 43-51].

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim kontrolerom została przekazana teczka sprawy⁵², w której ujawniono, iż decyzja o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego została doręczona Stronie na zasadzie fikcji prawnej doręczenia zgodnie z przepisem art.44 § 4 kpa. Tym samym decyzja o uznaniu za obywatela polskiego doręczona Stronie na zasadzie fikcji prawnej doręczenia, zgodnie z przepisem art.44 § 4 kpa powinna pozostać w aktach sprawy. W przedmiotowej teczce do pisma przewodniego z dnia 14 września 2020 r., przypięte zostało *potwierdzenie odbioru* gdzie w oznaczeniu rodzaju pisma wpisano *kopia decyzji*, zaś w miejscu *odbiór przesyłki listowej* wpisana została data *23 grudnia 2020 r.*, oraz znalazł się czytelny podpis Strony. W aktach sprawy brak było wniosku Strony złożonego zgodnie z art. 73 § 2 kpa o wydanie odpisu decyzji oraz potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie odpisu decyzji.

W związku z prowadzoną kontrolą w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi nt. Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego, działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej zespół kontrolerów wystąpił do Wojewody Łódzkiego o przekazanie m.in. akt administracyjnych wyżej wymienionej sprawy.

Jak wskazano powyżej analiza akt powyższej sprawy przeprowadzona przez zespół kontrolny w dniu 17 października 2022 r., wykazała brak wniosku Strony o wydanie odpisu decyzji oraz dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie odpisu decyzji. Dokumenty te były przechowywane w formie elektronicznej- EZD i zostały wydrukowane przez pracownika WSOiC ŁUW dopiero w dniu 21.10.2022 r. W konsekwencji zespół kontrolny dokonując analizy akt sprawy nie zapoznał się z kompletem dokumentów.

⁵²SO-II.6121.78.2020

Podnieść należy, iż kontrola prowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego postępowań o uznanie za obywatel polskiego dokonywana była „na podstawie akt sprawy”, co oznacza, że podstawę kontroli stanowił materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego w toku postępowania. „Akta sprawy” w powyższym rozumieniu oznaczają dokumentację sprawy, na podstawie której Wojewoda Łódzki ustalił stan faktyczny sprawy i wydał rozstrzygnięcie będące przedmiotem postępowania kontrolnego. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż dokumenty dołączane po przeprowadzeniu czynności kontrolnych przedmiotowych sprawy⁵³ stanowią **nieprawidłowość** oraz **naruszenie art. 25 ustawy o kontroli w administracji rządowej**⁵⁴, gdyż w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w ŁUW nie zostały przedstawiane do kontroli wszystkie dokumenty.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM III str. 138-148]

W 1⁵⁵ sprawie wnioskiem o uznanie za obywatela polskiego cudzoziemiec objął troje swoich małoletnich dzieci. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o obywatelstwie polskim nadanie obywatelstwa polskiego jednemu z rodziców, uznanie go za obywatela polskiego oraz wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego obejmuje małoletniego pozostającego pod jego władzą rodzicielską, w przypadku gdy drugie z rodziców złożyło oświadczenie o wyrażeniu zgody na nabycie lub utratę przez małoletniego obywatelstwa polskiego. Natomiast zgodnie z art. 9 ustawy o obywatelstwie polskim (w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia w przedmiotowym postępowaniu oświadczenia, do protokołu) oświadczenia w sprawach związanych z nabyciem lub utratą obywatelstwa polskiego przyjmuje do protokołu: 1) wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania – od obywatela polskiego zamieszkałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz od cudzoziemca przebywającego legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem pobytu na podstawie wizy lub w ruchu bezwizowym; 2) konsul – od osoby zamieszkałej za granicą.

Wskazać należy, że w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych akt przedmiotowej sprawy kontrolerzy ustalili, iż na znajdujących się w aktach sprawy

⁵³ SO-II.6121.78.2020

⁵⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

⁵⁵ SO-II.6121.51.2020

oświadczeniach drugiego rodzica złożonego pod protokołem przed właściwym organem, zezwalającego na nabycie obywatelstwa polskiego przez małoletnie dzieci, które wnioskiem objął cudzoziemiec brak jest podpisu osoby przyjmującej do protokołu powyższe oświadczenie.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW⁵⁶ wynika, iż osobami upoważnionymi do przyjęcia oświadczenia drugiego rodzica o wyrażeniu zgody na nabycie przez małoletniego obywatelstwa polskiego w okresie objętym kontrolą były następujące osoby:

1. Małgorzata Kazimierska (Dyrektor Wydziału),
2. Marta Wojtaszewska (Zastępca Dyrektora Wydziału),
3. Piotr Pietrzak (Zastępca Dyrektora Wydziału),
4. Małgorzata Wójcik-Powłoka (Dyrektor Wydziału),
5. Zbigniew Natkański (Zastępca Dyrektora Wydziału),
6. Tomasz Ciszewski (Zastępca Dyrektora Wydziału).

Brak podpisu osoby przyjmującej do protokołu powyższe oświadczenie uznano za **nieprawidłowość**.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM III str. 64-77; TOM I str. 356-372]

Decyzją nr SO-II.6121.135.2021 Wojewoda Łódzki uznał cudzoziemca za obywatela polskiego na mocy art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim. Zgodnie z przywołanym przepisem – za obywatela polskiego uznaje się cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka. Cudzoziemiec, złożył oświadczenie, iż od 05.07.2021 do 27.10.2021 r., przebywał w Belgii w celach służbowych. Z informacji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z dnia 25 listopada 2021 r. wynikało, że pod adresem wskazanym we wniosku o uznanie za obywatela polskiego w trakcie opiniowania wnioskodawca był nieobecny. Lokator mieszkający w przedmiotowym lokalu oświadczył zaś, że cudzoziemiec *kilka tygodni*

⁵⁶Złożonych przy piśmie z dnia 20 października 2022 r., nr SO-II.1610.1.2022

temu wyjechał w delegację do Belgii. Po telefonicznym skontaktowaniu się funkcjonariusza z cudzoziemcem, ten oświadczył że wraca przed nowym rokiem do Polski. Wojewoda Łódzki wydał decyzję o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, nie podejmując dalszego postępowania wyjaśniającego, organ nie badał czy cudzoziemiec po złożeniu wniosku przebywa na terytorium RP, Stwierdzono, że organ w sposób niewyczerpujący zgromadził i ocenił materiał dowodowy, niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy, naruszając wymogi określone w art. 7 i 77 § 1 kpa nakładające na organy administracji obowiązek dokładnego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego oraz wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, co uznano za **nieprawidłowość**. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było wydanie decyzji o uznaniu za obywatela polskiego cudzoziemca, co do którego zachodzi ryzyko, że nie spełniał przesłanek ustawowych.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM IV str. 663-679]

Zasadniczym zagadnieniem w każdym postępowaniu administracyjnym jest okoliczność, iż stosownie do art. 19 Kpa, organy administracji publicznej mają obowiązek przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Organy muszą zatem kontrolować swoją właściwość od momentu wszczęcia postępowania do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, kończącą postępowanie w sprawie. Przy wszczęciu postępowania na żądanie strony, w razie wyniku negatywnego kontroli właściwości, organ do którego został złożony wniosek przekazuje podanie do organu właściwego w sprawie (art. 65 § 1 Kpa). W sytuacji, gdy w wyniku wadliwej oceny swojej właściwości organ wszczął postępowanie, obowiązany jest wówczas umorzyć postępowanie (art. 105 § 1 Kpa), przekazując podanie organowi właściwemu.

W dwóch⁵⁷ sprawach Wojewoda Łódzki nie dochował należytej staranności przy jednoznacznym ustaleniu czy cudzoziemiec faktycznie zamieszkuje na terytorium województwa łódzkiego co uznano za **nieprawidłowość**. Skutkiem stwierdzonej

⁵⁷ SO.II.6121.80.2021 i SO.II.6121.105.2021

nieprawidłowości było niepełne zgromadzenie materiału dowodowego, będącego podstawą do wydania decyzji administracyjnej.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału..

[Dowód: akta kontroli – TOM IV str. 468-501; 535-592]

Zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, obowiązkiem strony jest dołączenie do wniosku:

- dokumentów potwierdzających dane i informacje zawarte we wniosku, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 lub ust. 2 tej ustawy, tj. dane cudzoziemca /w rozumieniu art. 13 ust. 1 ww. ustawy/; informacje o źródłach utrzymania cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej, zajmowanym przez niego lokalu, jego osiągnięciach zawodowych, działalności politycznej i społecznej; dane małżonka cudzoziemca /w rozumieniu art. 13 ust. 2 ww. ustawy/; jeżeli cudzoziemiec sprawuje władzę rodzicielską nad małoletnim cudzoziemcem to także dodatkowo: dane małoletniego /w rozumieniu art. 13 ust. 1 ww. ustawy/ i informacja, czy i przed jakim organem zostały złożone oświadczenia o wyrażeniu zgody na nabycie obywatelstwa, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 lub art. 8 ww. ustawy;
- posiadanych dokumentów potwierdzających informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy /czy cudzoziemiec ubiegał się o nabycie obywatelstwa polskiego w przeszłości oraz czy posiadał obywatelstwo polskie/;
- urzędowego poświadczenia, o których mowa w art. 11 a ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, świadectwo ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwo ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim, w przypadku gdy jest wymagane;
- fotografie osób objętych wnioskiem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy dane wnioskodawcy, wymagane na podstawie art. 56 ust. 1 cyt. ustawy, obejmują: 1/ imię (imiona) i nazwisko; 2/ nazwisko rodowe; 3/ datę i miejsce urodzenia; 4/ imię i nazwisko ojca; 5/ imię i nazwisko rodowe matki; 6/ płeć; 7/ obywatelstwo; 8/ stan cywilny; 9/ numer PESEL, jeżeli został nadany.

Stosownie zaś do art. 13 ust. 2 tej ustawy dane małżonka cudzoziemca obejmują: 1/ imię (imiona) i nazwisko; 2/ obywatelstwo.

Stwierdzenie przez organ, że osoba zainteresowana nie załączyła do akt wszystkich dowodów wymienionych w art. 33 ust. 4 ustawy, mających wpływ na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy, wymaga umożliwienia stronie uzupełnienia braków w materiale dowodowym, pod rygorem odmowy uwzględnienia jej żądania przedstawionego we wniosku. Należy jednak wskazać, że stosowanie przepisów art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim wymaga korzystania z ich wykładni celowościowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu indywidualnego stanu faktycznego i prawnego każdej sprawy o uznanie za obywatela polskiego.

W jednej⁵⁸ sprawie cudzoziemka zawarła związek małżeński zmieniając nazwisko na nazwisko męża. Do wniosku Zainteresowana dołączyła paszport oraz kartę pobytu. Dokumenty te zostały wydane na jej panińskie nazwisko. Cudzoziemka do wniosku dołączyła również oświadczenie, iż nie jest w stanie uzyskać paszportu na aktualnie noszone nazwisko.

Warunkiem potencjalnego napotkania przez wnioskodawców trudnych do przewyciężenia przeszkód w pozyskaniu określonych dowodów jest przede wszystkim ich istnienie, a jedynie z przyczyn niezależnych od wnioskodawców i przy dołożeniu przez nich należytej staranności /co winni udowodnić stosownymi dokumentami/ nie mogą uzyskać tych dowodów /np. odmówiono im ich wydania/. W powyższej sprawie Wojewoda Łódzki nie dążył do dokładnego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego oraz wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Wojewoda Łódzki nie ustalił czy w niniejszej sprawie uzyskanie przez cudzoziemkę aktualnego dokumentu tożsamości napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody a jedynie oparł się na oświadczeniu Strony. Powyższe uznano za **nieprawidłowość**.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM IV str. 893-908]

Art. 30 ust. 3 z dnia 2 kwietnia 2009 r., o obywatelstwie polskim stanowi, że do ustalenia, czy cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stosuje się przepis art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12

⁵⁸SO-II.621.60.2022

grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Stosowanie art. 195 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, nakazuje przyjęcie w sprawach o uznanie za obywatela polskiego, że pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany, jeżeli żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 6 miesięcy i wszystkie przerwy nie przekroczyły łącznie 10 miesięcy w okresach stanowiących podstawę do udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały, chyba że przerwa była spowodowana:

- 1) wykonywaniem przez cudzoziemca obowiązków zawodowych lub świadczeniem przez niego pracy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, którego siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub
- 2) towarzyszeniem cudzoziemcowi, o którym mowa w pkt 1, przez jego małżonka lub małoletnie dziecko, lub
- 3) szczególną sytuacją osobistą wymagającą obecności cudzoziemca poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i trwała nie dłużej niż 6 miesięcy, lub
- 4) wyjazdem poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu odbycia praktyk lub uczestnictwa w zajęciach, przewidzianych w toku studiów w polskiej uczelni.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW⁵⁹ wynika, iż Organ weryfikuje spełnienie przez cudzoziemca wymogu posiadania nieprzerwanego pobytu na terytorium RP poprzez:

- wysłanie do Placówki Straży Granicznej w Łodzi wniosku o udostępnienie informacji granicznej (ustalenie dat przekraczania przez cudzoziemca granicy Rzeczypospolitej Polskiej w danym okresie) oraz weryfikację uzyskanych informacji;
- analizę stempli kontroli granicznej z paszportu cudzoziemca;
- analizę oświadczenia o datach przekraczania granicy RP złożonego przez cudzoziemca w toku postępowania.

W prowadzonych postępowaniach organ wykorzystuje wszystkie wskazane wyżej metody weryfikacji nieprzerwanego pobytu na terytorium RP. W przypadku znacznych rozbieżności w datach przekraczania granicy RP, organ wzywa stronę postępowania o wyjaśnienia oraz przedstawienie dokumentów wskazujących na okresy przebywania w Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza granicami RP (np. bilety lotnicze/bilety innych środków transportu, udokumentowanie wykonywania pracy na terytorium RP). W sytuacji gdy dokument podróży cudzoziemca nie zawiera stempli kontroli granicznej, organ nie dołącza do akt sprawy kopii niezapisanych stron paszportu.

W badanych sprawach, organ występował do Placówki Straży Granicznej o udostępnienie informacji granicznej na temat przekroczeń granicy RP przez wnioskodawcę.

⁵⁹ Złożonych przy piśmie z dnia 19 października 2022r., oraz z dnia 20 października 2022 r., nr SO.II.1610.1.2022

Akta sprawy nie odzwierciedlają stanowiska wyrażonego przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW o jednolitej procedurze weryfikacji nieprzerwanego pobytu cudzoziemca na terytorium RP. Z analizy kontrolowanych dokumentów wynika, iż w 27 sprawach⁶⁰ znajdowała się jedynie uwierzytelniona kserokopia strony paszportu cudzoziemca z jego danymi osobowymi. W 31 sprawach⁶¹ oprócz uwierzytelnionej kserokopii strony paszportu cudzoziemca z jego danymi osobowymi znajdowały się uwierzytelnionej kserokopie wybiórczych stron paszportu z pieczęciami, co oznaczać może, że pozostałe strony paszportu cudzoziemców były wolne od pieczęci. Brak było jednakże informacji (adnotacji lub notatki) o pozostałych pustych stronach paszportu cudzoziemca. Ponadto w 2 z tych spraw⁶² znajdowała się uwierzytelniona kserokopia całego paszportu cudzoziemca. Jeżeli ŁUW stosował jednolitą procedurę weryfikacji nieprzerwanego pobytu cudzoziemców na terytorium RP to nie znalazło to odzwierciedlenia w kontrolowanych aktach spraw o czym świadczy fakt, iż w tylko 2 sprawach⁶³ znalazła się informacja „pozostałych stronach wolnych od pieczęci”.

Stwierdzono **nieprawidłowość** polegającą na tym, iż akta sprawy nie odzwierciedlają ustaleń faktycznych.

Ze względu na sposób zakończenia postępowania przez Wojewodę Łódzkiego w 6 sprawach⁶⁴ zespół kontrolny nie weryfikował spełnienia przez cudzoziemca przesłanek, o których mowa w art. 30 ust. 3 z dnia 2 kwietnia 2009 r., o obywatelstwie polskim.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 *Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi*, do Dyrektora Wydziału.

⁶⁰ SO-II-6121.51.2020, SO-II-6121.148.2020, SO-II-6121.78.2020, SO-II-6121.80.2021, SO-II-6121.150.2021, SO-II-6121.38.2020, SO-II-6121.76.2020, SO-II-6121.14.2020, SO-II-6121.7.2021, SO-II-6121.98.2022, SO-II-6121.92.2022, SO-II-6121.36.2022, SO-II-6121.48.2022, SO-II-6121.140.2020, SO-II-6121.145.2020, SO-II-6121.137.2020, SO-II-6121.135.2020, SO-II-6121.100.2020, SO-II-6121.80.2020, SO-II-6121.46.2020, SO-II-6121.53.2020, SO-II-6121.163.2021, SO-II-6121.157.2021, SO-II-6121.155.2021, SO-II-6121.90.2021, SO-II-6121.24.2021, SO-II-6121.16.2021.

⁶¹ SO-II-6121.72.2020, SO-II-6121.123.2020, SO-II-6121.27.2020, SO-II-6121.31.2020, SO-II-6121.154.2021, SO-II-6121.135.2021, SO-II-6121.60.2022, SO-II-6121.132.2021, SO-II-6121.8.2021, SO-II-6121.107.2020, SO-II-6121.73.2020, SO-II-6121.54.2020, SO-II-6121.162.2021, SO-II-6121.79.2022, SO-II-6121.43.2022, SO-II-6121.4.2022, SO-II-6121.32.2022, SO-II-6121.168.2020, SO-II-6121.73.2022, SO-II-6121.66.2020, SO-II-6121.35.2020, SO-II-6121.8.2020, SO-II-6121.171.2021, SO-II-6121.160.2021, SO-II-6121.116.2021, SO-II-6121.109.2021, SO-II-6121.60.2021, SO-II-6121.55.2021, SO-II-6121.30.2021, SO-II-6121.3.2021, SO-II-6121.1.2021

⁶² SO-II-6121.105.2021, SO-II-6121.126.2021.

⁶³ SO-II-6121.98.2022, SO-II-6121.36.2022.

⁶⁴ SO-II-6121.157.2020, SO-II-6121.22.2022, SO-II-6121.53.2022, SO-II-6121.146.2020, SO-II-6121.86.2021, SO-II-6121.61.2021

[Dowód: akta kontroli – TOM I str. 316-325; 356-372; TOM III str. 1-328; TOM IV str. 329-977]

W jednej sprawie⁶⁵ Wnioskodawca odpowiadając na wezwanie organu z dnia 12 lutego 2021 r. zwrócił się do Wojewody Łódzkiego o zawieszenie postępowania w sprawie uznania za obywatela polskiego /podanie Strony wpłynęło drogą mailową/. Wojewoda Łódzki zaniechał jednak wezwania Strony do uzupełnienia braku formalnego wniosku o zawieszenie postępowania, tj. złożenia własnoręcznego podpisu na wniosku o zawieszenie postępowania i wydał w przedmiotowej sprawie negatywną decyzję administracyjną. Wydanie decyzji kończącej sprawę w I instancji było przedwczesne gdyż Wojewoda Łódzki zaniechał uprzedniego rozpatrzenia ww. wniosku o zawieszenie postępowania, które to zagadnienie ma charakter incydentalny w postępowaniu głównym i winno być rozstrzygnięte przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie. Powyższe uznano za **nieprawidłowość**.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 *Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi*, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM IV str. 358-374]

Stwierdzono, iż w jednej sprawie⁶⁶ organ nie wezwał Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku. Mając na uwadze, iż w niniejszej sprawie wniosek spełniał wymogi formalne organ powinien zastosować wyłącznie dyspozycję art. 261 kpa, a zatem wyznaczyć stronie termin do wniesienia należności (nie krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni) pod przewidzianym w tym przepisie rygorem zwrotu podania lub zaniechania czynności. Wojewoda Łódzki pomimo nie uiszczenia przez Stronę opłaty skarbowej w stopce decyzji wskazał, iż opłata skarbowa została wniesiona przez Stronę. Powyższe uznano za **nieprawidłowość**.

⁶⁵ SO-II.6121.7.2021

⁶⁶SO-II.6121.76.2020

Departament Obywatelstwa i Repatriacji
telefon: +48 22 60 139 35
adres email: obywatelstwo@mswia.gov.pl
gov.pl/mswia

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM III str. 132-137]

W jednej sprawie ⁶⁷ organ po złożeniu wniosku przez cudzoziemkę nie wezwał Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku. Mając na uwadze, iż w niniejszej sprawie wniosek spełniał wymogi formalne organ powinien zastosować wyłącznie dyspozycję art. 261 kpa, a zatem wyznaczyć stronie termin do wniesienia należności (nie krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni) pod przewidzianym w tym przepisie rygorem zwrotu podania lub zaniechania czynności. Wojewoda Łódzki dopiero przed wydaniem decyzji administracyjnej wystosował pismo do Strony powołując się przesłankę na wskazaną w art. 265 kpa. Powyższe należy uznać, za **uchybie**nie.

W sprawie jednej sprawie⁶⁸ Wojewoda Łódzki nie rozpatrzył wniosku pełnomocnika Strony z dnia 1 kwietnia 2022 r., o przedłużenie postępowania w sprawie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego i wydał decyzję o odmowie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. W powyższej sprawie po wpływie pisma pełnomocnika o przedłużenie postępowania administracyjnego Wojewoda Łódzki nie poinformował Strony (zgodnie z dyspozycją art. 79a kpa) o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań ze wskazaniem przesłanek zależnych od strony, które nie zostały, na dzień wystania informacji spełnione lub wykazane, co mogło skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

W jednej sprawie⁶⁹ Wojewoda Łódzki pismem z dnia 1 lutego 2022 r. poinformował Stronę o możliwości – w oparciu o art. 10 § 1 kpa – zapoznania się z materiałem dowodowym oraz złożenia końcowego oświadczenia przed podjęciem decyzji, niemniej jednak, zgodnie z art. 79 a kpa, nie wskazał Stronie przesłanek od niej zależnych, które nie zostały na dzień wystania informacji spełnione oraz, że nieprzedłożenie przez Zainteresowanego dokumentu potwierdzającego znajomość języka polskiego będzie skutkowało wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem.

⁶⁷ SO-II.6121.123.2020

⁶⁸ SO-II.6121.154.2021

⁶⁹ SO-II.6121.162.2021

Warto zauważyć, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po analizie akt sprawy⁷⁰ wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej przez Wojewodę Łódzkiego decyzji w tej sprawie⁷¹.

Na gruncie orzecznictwa wskazuje się, że obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji⁷². Zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym nie może sprowadzać się jedynie do zawiadomienia o wszczęciu postępowania i poinformowaniu o uprawnieniach, wynikających z art. 10 kpa, ale musi zasada ta również znaleźć swój wyraz we wszystkich czynnościach postępowania⁷³.

Strona ma prawo do zajęcia stanowiska wobec całości dowodów i żądań zawartych w aktach sprawy. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, a także wstrzymania się od wydania decyzji do czasu (określonego wyznaczonym stronie terminem) złożenia powyższego oświadczenia. Brak w aktach sprawy końcowego oświadczenia strony oraz dowodu, że organ prowadzący postępowanie pouczył stronę o przysługującym jej prawie – uzasadnia wniosek, że organ prowadzący postępowanie naruszył obowiązek ustalony w art. 10 § 1 kpa⁷⁴.

Należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem – art. 79a kpa stanowi konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 kpa. Jego celem jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów – nie korzysta z takiej możliwości⁷⁵. W kontekście art. 79a kpa niewystarczające jest informowanie strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ na podstawie art. 79a kpa powinien wskazać stronie przesłanki, których spełnienie jest konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Dotyczy to przesłanek, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ.

W kontekście zatem powołanej regulacji art. 79a § 1 kpa, bez wątpienia dla prawidłowego stosowania tego przepisu, organ winien w piśmie zawiadamiającym stronę ściśle określić, jakie to konkretne przesłanki prawa materialnego w stanie

⁷⁰ SO-II.6121.7.2021

⁷¹ Stosownie do postanowień art. 156 § 2 kpa.

⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 85/18, Legalis Nr 1789402.

⁷³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 693/13, Legalis Nr 872734.

⁷⁴ B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 16, 2019 r.

⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 31 stycznia 2019, sygn. akt II SA/Sz 1178/18, Legalis Nr 1875889.

faktycznym i prawnym sprawy nie zostały spełnione lub wykazane, a których spełnienie lub wykazanie jest konieczne do wydania decyzji pozytywnej⁷⁶. Jak podkreśla orzecznictwo – formalne powiązanie konstrukcji obowiązku przewidzianego w art. 79a kpa z obowiązkiem ustanowionym w art. 10 § 1 kpa wyraża się, po pierwsze, poprzez jednoczesną ich realizację w jednym zawiadomieniu kierowanym do strony, a po drugie – poprzez ustanowienie jednolitego terminu do zajęcia przez stronę stanowiska zarówno w kwestii zgromadzonego materiału dowodowego, jak i informacji organu sformułowanej na podstawie art. 79a kpa⁷⁷. Przepis art. 79a kpa przewiduje skonkretyzowanie i uzupełnienie treści zawiadomienia kierowanego do strony po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej⁷⁸. Stosownie do postanowień art. 10 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim w postępowaniach dotyczących uznania za obywatelstwa polskiego stosuje się przepisy kpa. Przepisy szczególne mogą wyłączać stosowanie regulacji zawartej w art. 79a kpa z uwagi na specyfikę danej kategorii spraw indywidualnych, w których nie ma możliwości wskazania niespełnionych przesłanek na etapie gromadzenia materiału dowodowego⁷⁹. Ustawodawca nie przewidział wyjątków od stosowania na gruncie tego typu postępowań obowiązku wskazanego w art. 79a kpa, a zatem ta powinność jest obligatoryjna i organ nie może wyłączać się z jej stosowania, kiedy uzna to za zasadne.

Brak obligatoryjnego zawiadomienia i wskazania stronom przed wydaniem decyzji odmawiającej uznania za obywatela polskiego niespełnionych przesłanek, zgodnie z art. 79a kpa (w postępowaniach wszczętych na żądanie strony) uznano za **nieprawidłowość**. Nieprawidłowe działanie organu mogło skutkować niepełną wiedzą strony o jej sytuacji materialnoprawnej i procesowej, uniemożliwiając jej zarazem realizację uprawnień procesowych⁸⁰.

Za powyższe odpowiadał referent sprawy. Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców odpowiadał z-ca kierownika tego Oddziału. Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał, zgodnie z § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM III str. 208-230; TOM IV str. 687-711; 748-759]

⁷⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Gliwicach z 26 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/GI 798/18, Legalis Nr 1881730.

⁷⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 975/17, Legalis Nr 1720987.

⁷⁸ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, 2017 r.

⁷⁹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, 2017 r.

⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Gliwicach z 26 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/GI 798/18, Legalis Nr 1881730.

W dwóch sprawach⁸¹ stwierdzono brak w aktach sprawy zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji przez Stronę. Brak weryfikowania skuteczności doręczenia rozstrzygnięć Stronom uznano za uchybienie.

Stwierdzono, że w jednej kontrolowanej sprawie⁸² Wojewoda Łódzki powinien umorzyć postępowanie w sprawie uznania cudzoziemki za obywatela polskiego w oparciu o dyspozycję art. 105 § 2 kpa a nie jak wskazano w postanowieniu na podstawie art. 105 § 1 kpa . Powyższe uznano za uchybienie.

[Dowód: akta kontroli – TOM IV str. 931-951; TOM III str. 294-313]

Ocena cząstkowa:

Obszar związany z rozpoznawaniem spraw o uznanie za obywatela polskiego oceniono **negatywnie**. Stwierdzono następujące liczne i istotne nieprawidłowości, naruszenia oraz uchybienia:

- wydanie decyzji administracyjnej w sprawie uznania za obywatela polskiego obejmującej małoletnie dzieci pomimo wadliwości protokołu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim,
- wydanie decyzji o uznaniu za obywatela polskiego cudzoziemca, co do którego zachodzi ryzyko, że nie spełniał przesłanek ustawowych,
- brak wnikliwej analizy spełnienia przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego przesłanek nieprzerwanego pobytu, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim,
- brak weryfikacji powoływania się przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego na *trudne do przezwyciężenia przeszkody*,
- niepodjęcie przez organ działań zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia spraw, skutkujące nierzetelnym zgromadzeniem materiału dowodowego, będącego podstawą do wydania decyzji administracyjnej,
- wadliwe zakończenie postępowań poprzez wydanie decyzji administracyjnej pomimo nie uiszczenia przez Stronę postępowania opłaty skarbowej,
- naruszenie przez organ prawa proceduralnego poprzez zaniechanie uprzedniego rozpatrzenia wniosku o zawieszenie postępowania,

⁸¹ SO-II.6121.79.2022 i SO-II.6121.148.2020

⁸² SO-II.6121.157.2020

- niewypełnienie obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 79a Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ administracji publicznej informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, i materiałów oraz zgłoszonych żądań jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony,
- brak obligatoryjnego wezwania Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpa pod rygorem zwrotu wniosku.

Za **pozytywne** w obszarach związanych z rozpoznawaniem spraw o uznanie za obywatela polskiego uznano **jedynie** niezwłoczne podejmowanie czynności w sprawach, zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania zgodnie z art. 10 kpa oraz przestrzeganie terminów załatwienia większości badanych spraw.

3. Sprawowanie nadzoru nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, w tym zapewnienie rozwiązań organizacyjnych gwarantujących należytą realizację zadań.

Organizację pracy i strukturę organizacyjną ŁUW określono w *Regulaminie organizacyjnym Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi*⁸³. Zgodnie z ww. *Regulaminem* sprawy związane z prowadzeniem postępowań na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim należą do zakresu działania Oddziału Spraw Obywatelskich Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

⁸³ Wprowadzony przez Wojewodę Łódzkiego zarządzeniem Nr 186/2016 z 25 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Wojewody Łódzkiego Nr 1/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r., Nr 92/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r., Nr 149/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r., Nr 211/2017 z dnia 29 września 2017 r., Nr 259/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r., Nr 100/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r., Nr 177/2018 z dnia 31 października 2018 r., Nr 35/2019 z dnia 8 lutego 2019 r., Nr 124/2019 z dnia 7 maja 2019 r., Nr 180/2019 z dnia 4 lipca 2019 r., Nr 235/2019 z dnia 18 września 2019 r., Nr 19/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r., Nr 58/2020 z dnia 24 marca 2020 r., Nr 179/2020 z dnia 23 listopada 2020 r., Nr 67/2021 z dnia 29 marca 2021 r., Nr 134/2021 z dnia 28 maja 2021 r., Nr 163/2021 z dnia 6 lipca 2021 r., Nr 226/2021 z dnia 21 września 2021 r., Nr 125/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r., oraz Nr 225 z dnia 3 listopada 2022 r.) - zwany dalej *Regulaminem*.

Stosownie do postanowień *Regulaminu* za należyte wykonywanie zadań i sprawną organizację pracy Wydziału odpowiada Dyrektor. Do Dyrektora należy m.in. nadzór nad prawidłowym i terminowym wykonywaniem zadań i załatwianiem spraw przez pracowników Wydziału. Oddziałami kierują kierownicy, a gdy jest to uzasadnione liczbą pracowników lub rodzajem zadań -koordynatorzy. W uzasadnionych przypadkach mogą być utworzone stanowiska zastępców. W czasie nieobecności Dyrektora pracą wydziału kieruje zastępca dyrektora, a w przypadku jego nieobecności wyznaczony pracownik wydziału⁸⁴.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW wynika, iż *Zadania z zakresu obywatelstwa polskiego realizowane są co do zasady przez czterech pracowników oddziału spraw obywatelskich. W przypadku długotrwałej nieobecności jednego z nich podejmowane są działania mające na celu zatrudnienie na to stanowisko innego pracownika na zastępstwo. Dodatkowo wszyscy pracownicy oddziału w zakresach czynności posiadają zapis o obowiązku zastępowania na każdym stanowisku w oddziale spraw obywatelskich. Powyższe działania zapewniają ciągłość realizacji zadań oddziału.*

Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego od momentu przekazania wniosku są realizowane przez jednego pracownika, aż do zakończenia postępowania. Bezpośredni nadzór nad realizacją tych spraw sprawuje zastępca kierownika oddziału. Pisma sporządzane w toku postępowania są podpisywane przez bezpośredniego przełożonego, który w ten sposób nadzoruje cały tok postępowania. Natomiast rozstrzygnięcia są podejmowane przez Wojewodę łódzkiego lub działających z jego upoważnienia Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Tym samym nadzór nad realizacją zadań oddziału (prawidłowością i terminowością) jest dwustopniowy⁸⁵.

Z uzyskanych informacji z łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi⁸⁶ wynika, iż w kontrolowanym okresie realizacją zadań wynikających z ustawy o obywatelstwie polskim zajmowało się łącznie 13 osób z czego 2 osoby będące kierownikiem oraz zastępcą kierownika sprawowały nadzór na realizacją zadań. Obecnie zadania wynikające z ustawy o obywatelstwie polskim realizuje 6 pracowników z czego jeden wykonuje także inne zadania oraz 2 osoby będące kierownikiem oraz zastępcą kierownika sprawujące nadzór na realizacją zadań.

W badanym okresie jeden pracownik, kierownik i zastępca kierownika uczestniczyli w szkoleniu poświęconemu ustawie o doręczeniach elektronicznych i zmianach w kpa, co uznano za niewystarczające. Mogło to wpłynąć na jakość i prawidłowość wykonywanych zadań. Niemniej jednak, przed okresem objętym kontrolą, tj. od 11 do 13 października 2017 r. pracownicy ŁUW wykonujący zadania związane z prowadzeniem postępowań w sprawach o potwierdzenie posiadania lub

⁸⁴ § 10 Regulaminu.

⁸⁵ pismo Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW nr SO-II.1610.1.2022 r. z dnia 14 października 2022 r.

⁸⁶ pismo Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW nr SO-II.1610.1.2022 r. z dnia 15 września 2022 r

utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego brali udział w szkoleniu z zakresu ustawy o obywatelstwie polskim oraz Karty Polaka zorganizowanym przez Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA.

Struktura etatowa była adekwatna do ilości realizowanych zadań. Biorąc jednakże pod uwagę stwierdzone w toku kontroli liczne nieprawidłowości i uchybienia, w tym związane z brakiem wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy, posiadana przez ww. pracowników wiedza, wnikliwość i umiejętności w zakresie dokonywania właściwej wykładni przepisów prawa okazały się niewystarczające do stopnia skomplikowania tych spraw.

Pracownicy posiadali aktualne i adekwatne do zakresu wykonywanych zadań *Zakresy czynności*. Ciągłość realizacji zadań związanych z potwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego była zapewniona poprzez system zastępstw, wskazany w *Zakresach czynności*.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi czynności kancelaryjne wykonywane są w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją - EZD, który jest podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla Urzędu⁸⁷. Z informacji uzyskanych od kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich szczegółowe zasady obiegu korespondencji oraz postępowania z przesyłkami wpływającymi do Urzędu określono w *Mapie procesu*⁸⁸. Ustalono, że Kierownik Oddziału Spraw Obywatelskich⁸⁹ dokonuje przydzielenia sprawy do prowadzenia pracownikowi oddziału.

[Dowód: akta kontroli – TOM I str. 482-525; 51-56; 294-296, 478-481]

W badanym okresie pracownicy realizujący zadania objęte kontrolą prowadzili spis spraw⁹⁰ w formie elektronicznej. Niemniej jednak, w rejestrach oprócz wniosków, ujmowane były również dokumenty niezwiązane *stricte* z prowadzonymi w powyższym zakresie sprawami⁹¹, co utrudniało ustalenie, ile faktycznie wpłynęło w danym okresie wniosków o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa

⁸⁷Zgodnie z zarządzeniem Nr 300/2021 Wojewody Łódzkiego z 29 grudnia 2021 r. w sprawie w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi

⁸⁸ Mapa procesu- uznanie za obywatela polskiego, sygnatura: SO-II.6121 z dnia 19 listopada 2021 r., oraz Mapa procesu- potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego, sygnatura: SO-II.6122 z dnia 19 listopada 2021 r.,

⁸⁹W mapie procesu- uznanie za obywatela polskiego oraz potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego wskazano, iż użyta w mapie procesu nazwa „Kierownik Oddziału spraw obywatelskich” może oznaczać kierownika oddziału lub zastępcę kierownika oddziału.

⁹⁰Przesłane przy piśmie z dnia 15 września 2022 r., nr SO-II-1610.1.2022- spis spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz spis spraw o uznanie za obywatela polskiego

⁹¹Np. statystyka dla MSWiA z potwierdzeń obywatelstwa, zapytania wojewodów, opracowanie odpowiedzi dla MUW, zapytanie dotyczące dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego, itp.

polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, i czy dane te były tożsame z przekazanymi przez ŁUW informacjami statystycznymi. Sposób prowadzenia ww. spisów spraw utrudniał przekazanie rzetelnych danych dotyczących liczby i rodzaju podejmowanych w sprawach rozstrzygnięć. W efekcie w otrzymanych od jednostki kontrolowanej zestawieniach statystycznych i wykazach spraw stwierdzono rozbieżności, które w toku czynności kontrolnych jednostka kontrolowana korygowała. Za **nierzetelne** uznano prowadzenie rejestrów w sposób utrudniający prawidłową weryfikację faktycznej liczby wpływających w tym zakresie wniosków.

[Dowód: akta kontroli – TOM I str. 51-183]

Nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należy, zgodnie § 21 w związku z § 10 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, do Dyrektora Wydziału.

Biorąc pod uwagę stwierdzone w toku kontroli liczne nieprawidłowości, naruszenia i uchybienia, w tym związane z brakiem wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia stanu faktycznego, nadzór nad realizacją zadań związanych z potwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego uznano za **niewystarczający**.

Ocena cząstkowa:

Biorąc pod uwagę wykazane w toku kontroli liczne nieprawidłowości, naruszenia i uchybienia, w tym związane z brakiem wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy ww. obszar oceniono **negatywnie**.

Stwierdzono **niewystarczający** nadzór nad realizacją zadań związanych z potwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznaniem za obywatela polskiego oraz nadzór nad kwestiami organizacyjnymi realizowanymi w tym obszarze.

Struktura etatowa była adekwatna do ilości realizowanych zadań. Biorąc jednakże pod uwagę stwierdzone w toku kontroli liczne nieprawidłowości i uchybienia, w tym związane z brakiem wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy uznano, że posiadana przez ww. pracowników wiedza, wnikliwość i umiejętności w zakresie dokonywania właściwej wykładni przepisów prawa okazały się **niewystarczające** do stopnia skomplikowania tych spraw.

Za niewystarczający uznano także zakres szkoleń, na które skierowano jednego pracownika oraz dwie osoby sprawujące nadzór, wykonujących zadania objęte kontrolą, tj. poświęconemu ustawie o doręczeniach elektronicznych i zmianach w kpa. Niemniej jednak, przed okresem objętym kontrolą, tj. od 11 do 13 października 2017 r. pracownicy ŁUW wykonujący zadania związane z prowadzeniem postępowań w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego brali udział w szkoleniu z zakresu ustawy o obywatelstwie polskim oraz Karty Polaka zorganizowanym przez Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA.

Stwierdzono także nierzetelne prowadzenie rejestrów spraw dotyczących potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego, utrudniające prawidłową weryfikację faktycznej liczby wpływających w tym zakresie wniosków.

W badanym obszarze pozytywnie oceniono jedynie zapewnienie ciągłości realizacji zadań poprzez ustanowienie systemu zastępstw.

* * *

Zalecenia i wnioski:

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi wnoszę o:

1. Zachowanie należytej staranności przy przyjmowaniu oświadczenia wymaganego na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim w sprawach związanych z nabyciem lub utratą obywatelstwa polskiego, z uwzględnieniem konieczności złożenia podpisu pod protokołem przez osobę składającą oraz przyjmującą protokół.
2. Podejmowanie przez organ działań zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia spraw o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, w tym występowanie do polskich placówek konsularnych z zapytaniem, czy wnioskodawca lub jego wstępni występowali z wnioskiem o udzielenie zgody na zmianę obywatelstwa polskiego na obce.
3. Każdorazowe dokonywanie analizy wniosków pod kątem spełnienia przez wnioskodawcę obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej od złożonego wniosku w sprawie o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa

polskiego oraz uznania za obywatela polskiego. W przypadku braku potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej, zobowiązanie strony do jej uiszczenia i przedłożenia potwierdzenia do akt sprawy pod rygorem zwrotu wniosku zgodnie z art. 261 § 1 Kpa.

4. Każdorazowe rozpatrywanie żądań Strony, w tym wniosków o zawieszenie postępowania na podstawie art. 98 § 1 Kpa, przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatela polskiego oraz uznania za obywatela polskiego. W tym, o ile zachodzi taka konieczność, zobowiązanie Strony do uzupełnienia braków formalnych we wniosku o zawieszenie postępowania.
5. Uznawanie za Strony w postępowaniu o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego osoby nieżyjącej, bezpośrednich zstępnych. Uwzględniając w tym zakresie orzecznictwo sądowno-administracyjne w podobnych sprawach.
6. Zagwarantowanie pełnej realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu poprzez wskazywanie - zgodnie z art. 79a kpa - przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystąpienia informacji spełnione lub wykazane.
7. Podjęcie działań zmierzających do załatwiania spraw w wyznaczonych terminach, zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zawiadamiania stron o każdym przypadku niezakończonych spraw w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.
8. Wprowadzenie rozwiązań gwarantujących prawidłowe wszczęcie i zakończenie spraw związanych z potwierdzaniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego, z zachowaniem szczególnej dbałości o zgromadzenie, kompletowanie wymaganego materiału dowodowego oraz właściwego kwalifikowania wpływającej do organu dokumentacji. Urząd nie może dopuszczać do sytuacji, w której dokumenty będące uzupełnieniem do toczącego się już postępowania, stanowią podstawę do wszczęcia odrębnego postępowania w tożsamej/ tej samej sprawie.
9. Prowadzenie wnikliwej analizy nieprzerwanego pobytu cudzoziemców przy wykorzystaniu wszystkich możliwych narzędzi (tj. informacja ze Straży Granicznej, oświadczenie cudzoziemca o nieprzerwanym pobycie na terytorium RP, analiza pieczęci w paszporcie Zainteresowanego) wraz ze szczegółowymi wyliczeniami dotyczącymi pobytu na terytorium RP /najnowsze orzecznictwo WSA/.
10. W sprawach o uznanie za obywatela polskiego, dokonywanie adnotacji o pustych stronach w paszporcie lub zobowiązanie strony do przedłożenia kserokopii całego dokumentu.
11. W sprawach przekazywanych wg właściwości do innego organu, pozostawianie w aktach szczytkowych wszelkich dokumentów, które odzwierciedlają przebieg załatwienia i rozstrzygnięcia danej sprawy, m.in.

zawiadomienie o przekazaniu wniosku, dokumenty pozwalające na potwierdzenie wpływu oraz rodzaju wniosku, osoby jakiej on dotyczy, spis załączników (kartę przeglądową) oraz dokumenty potwierdzające zasadność przekazania wniosku na podstawie art. 65 § 1 kpa.

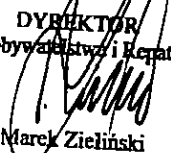
12. Weryfikowanie trudnych do przewyżnienia przeszkód w pozyskiwaniu przez Stronę materiału dowodowego, w tym zobowiązanie cudzoziemca do ich udowodnienia i wykazania podjętych aktywności w sprawie uzyskania wymaganych dokumentów.
13. Zapewnienie nadzoru nad właściwym doręczaniem korespondencji stronom, w szczególności każdorazowe weryfikowanie skuteczności doręczania rozstrzygnięć przekazywanych stronom.
14. Weryfikowanie wpływających do WSOC ŁUW wniosków, pod kątem ich skutecznego wniesienia do organu właściwego miejscowo, stosując się przy tym do przepisu art. 36 § 1 w sprawach o uznanie za obywatela polskiego, art. 55 § 1 w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego ustawy o obywatelstwie polskim. W przypadku powzięcia wątpliwości dotyczących swojej właściwości, podjęcie czynności wyjaśniających, jak np.: zobowiązanie Strony do przedłożenia wyjaśnień lub właściwego oświadczenia dotyczącego jego pobytu oraz centrum życiowego. W przypadku uznania swojej niewłaściwości do rozpatrzenia podania, przekazanie wniosku zgodnie z właściwością w oparciu o art. 65 § 1 Kpa.
15. Uwzględnienie żądania Wnioskodawcy o przedłużenie zakończenia postępowania, w każdym przypadku gdy zdaniem organu jest to uzasadnione słusznym interesem Strony zgodnie z art. 7 Kpa. W przypadku nieuwzględnienia podania w sprawie przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku, poinformowanie Strony o tym fakcie.
16. Przywoływanie właściwej podstawy prawnej w wydawanych przez WSOC ŁUW rozstrzygnięciach administracyjnych, która odpowiada podstawie wszczęcia postępowania oraz będącej podstawą jego sposobu oraz formy zakończenia. W przypadku wątpliwości związanej z zastosowaniem właściwej podstawy prawnej, podjęcie konsultacji w tym zakresie z DOI R MSWiA.
17. Prowadzenie rejestrów spraw dotyczących potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego w sposób gwarantujący prawidłową weryfikację faktycznej liczby wpływających w tym zakresie wniosków. Rozważenie zastosowania innej formy rejestrowania wpływających do urzędu zapytań, uzupełnień i innych pism poprzez przykładowo wyodrębnienie podteczek.
18. Wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad rzetelnym zbieraniem i wyczerpującym rozpatrywaniem całego materiału dowodowego przez pracowników realizujących zadania związane z potwierdzaniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego.

19. Udostępnianie pracownikom WSOC ŁUW oraz wykorzystywanie w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego, aktualnego orzecznictwa i wyjaśnień przekazywanych DOiR MSWiA.
20. Prowadzenie w ramach Oddziału szkoleń, warsztatów lub spotkań roboczych w celu poszerzania wiedzy pracowników z zakresu przepisów ustaw o obywatelstwie polskim i Kpa oraz w celu pogłębiania umiejętności zespołu w zakresie dokonywania właściwej oraz jednolitej wykładni przepisów.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, uprzejmie proszę Pana Wojewodę o przedstawienie - w terminie do 30 dni od otrzymania niniejszego dokumentu - informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

z up. Ministra SWiA

Dyrektor Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji
MSWiA

DYREKTOR
Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA

Marek Zieliński

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 - ŁUW w Łodzi

Egz. Nr 2 - a/a

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA