



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.16.2024.MJ

(poprzednio NK-KSE.431.1.28.2024.MJ)

Pan
Daniel Koko
Burmistrz Gminy i Miasta
Gryfów Śląski
Urząd Gminy i Miasta Gryfów Śląski
Rynek 1
59-620 Gryfów Śląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski, prawidłowo pouczony, nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.)

Wrocław, dnia 18 listopada 2024 r.

I. Informacje organizacyjne.

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta Gryfów Śląski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Daniel Koko, Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił również Pan Olgierd Poniżnik.
Zakres kontroli	Temat kontroli: realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących ewidencji ludności oraz dowodów osobistych. Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2023 r. do dnia kontroli.
Podstawa prawna kontroli	Art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej ¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie ² , imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 czerwca 2024 r. nr NK-KSE.0030.65.2024.MJ, NK-KSE.0030.66.2024.MJ, NK-KSE.0030.67.2024.MJ. Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 19 grudnia 2023 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na I półrocze 2024 r.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej	19, 20, 24 czerwca 2024 r.
Kontrolerzy	Magdalena Janiszewska, starszy inspektor wojewódzki, z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli ³ (przewodnicząca kontroli), upoważnienie nr 65 z 17 czerwca 2024 r., NK-KSE.0030.65.2024.MJ. Aleksandra Grzebieniowska, starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli ⁴ , upoważnienie nr 66 z 17 czerwca 2024 r. NK-KSE.0030.66.2023.MJ. Małgorzata Galek, inspektor wojewódzki z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli, upoważnienie nr 67 z 17 czerwca 2024 r., NK-KSE.0030.67.2023.MJ.

¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

³ Obecnie z Wydziału Kontroli.

⁴ Obecnie Kierownik Oddziału Kontroli Zadań w Wydziale Kontroli.

II. Ocena kontrolowanej jednostki.

Realizację zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie:

- dowodów osobistych oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**;
- ewidencji ludności oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

III. Ustalenia kontroli.

1. Obszar nr 1 dotyczący ewidencji ludności.

A. *Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych.*

W kontrolowanym okresie wydano 18 decyzji administracyjnych, kontroli poddano 10 spośród ww. spraw, w tym 5 postępowań zakończonych umorzeniem postępowania⁵. W pozostałych skontrolowanych postępowaniach organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego⁶.

W toku kontroli stwierdzono, iż organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym. W sprawach prowadzonych na wniosek strony, do akt załączony został dokument potwierdzający wpłatę opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej⁷.

Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Organ z reguły prawidłowo ustalał strony postępowania i zawiadamiał o jego wszczęciu, na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.⁸. Wyjątek stanowi sprawa nr WO.5343.2.8.2022/2023, co zostanie szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego dokumentu. Przedmiotowe pisma zawierały pouczenie o treści art. 41 k.p.a.

Przy prowadzeniu postępowań z reguły prawidłowo stosowano przepisy prawa procesowego⁹. Organ realizował obowiązek wynikający z art. 10 § 1 k.p.a.

W 2 sprawach¹⁰, w których zachodziła konieczność zapewnienia nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu, organ prawidłowo, na podstawie art. 34 § 1 k.p.a., wystąpił do sądu o ustanowienie kuratora.

Kontrola wykazała, że w nagłówkach pism, kierowanych do stron w toku postępowania administracyjnego, stosowano prawidłowe oznaczenie organu gminy (Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski).

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji, zgodnie z art. 107 k.p.a. rozstrzygnięcia zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i stron, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie

⁵ WO.5343.2.12.2022/2023, WO.5343.2.3.2023, WO.5343.2.9.2023, WO.5343.2.13.2023, WO.5343.2.3.2024.

⁶ WO.5343.2.8.2022/2023, WO.5343.2.4.2023, WO.5343.2.7.2023, WO.5343.2.1.2023, WO.5343.2.14.2023.

⁷ Wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, stanowiący załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r., poz. 2111).

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572) – zwana dalej k.p.a.

⁹ Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostaną opisane poniżej.

¹⁰ WO.5343.2.8.2022/2023, WO.5343.2.13.2023.

do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., sporządzane są zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy¹¹.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

Z wydruku księgi wieczystej dołączonego do akt sprawy nr WO.5343.2.8.2022/2023 wynika, że lokal, którego dotyczy postępowanie ma dwóch właścicieli, niemniej jednak tylko jeden z nich (wnioskodawca) został zawiadomiony o wszczęciu przedmiotowego postępowania. Wskazać należy, że stroną postępowania o wymeldowanie w trybie administracyjnym będzie każda osoba, która posiada tytuł prawny do nieruchomości, której postępowanie dotyczy¹², a zgodnie z dyspozycją art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Z wyjaśnień wniesionych pismem z 12 sierpnia 2024 r. nr WO.5341.01.2024 r. przez Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski¹³ wynika, że:

„(...) w toku postępowania ustalono, że drugi właściciel, który widnieje na wydruku księgi wieczystej dołączonej do sprawy nie żyje”.

Powyższa okoliczność nie znajduje odzwierciedlenia w aktach przedmiotowej sprawy. W związku z powyższym wyjaśnić należy, że w myśl art. 72 § 1 k.p.a. czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nr WO.5343.2.8.2022/2023 z 7 czerwca 2022 r. wskazano nieprawidłową datę jego wszczęcia – 2 czerwca 2022 r. Mając na uwadze, że była to sprawa zainicjowana żądaniem Prokuratora, zauważyć należy, że momentem wszczęcia takiego postępowania jest dokonanie przez organ administracji publicznej pierwszej czynności zewnętrznej¹⁴. Pierwszą czynnością z reguły jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania¹⁵.

W sprawie nr WO.5343.2.12.2022/2023 zawiadomienie o wszczęciu postępowania zatytułowano „postanowienie”. Należy wskazać, że zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania z urzędu, przewidziane przez art. 61 § 4 k.p.a. ma formę pisemną, nie jest jednak postanowieniem czy też decyzją, o których mowa w k.p.a.¹⁶. Niemniej jednak mając na uwadze,

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 250.

¹² *Vide* uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11.

¹³ Zwanych dalej wyjaśnieniami z 12 sierpnia 2024 r.

¹⁴ M. Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Komentarz do art. 182, Wyd. 31, Warszawa 2023.

¹⁵ por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Komentarz do art. 61. Wyd. 19, Warszawa 2024.

¹⁶ R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Komentarz do art. 61 k.p.a., Wyd. 8, Warszawa 2023.

iż pozostałe zawiadomienia sporządzono prawidłowo, zalecenie pokontrolne w tym zakresie nie zostanie sformułowane.

W sprawie nr WO.5343.2.8.2022/2023 w dniu 5 grudnia 2022 r. do Urzędu wpłynęło postanowienie sądu w sprawie ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej, które nie zawierało wzmianki o jego prawomocności. Natomiast 12 grudnia 2022 r. doręczono kuratorowi zawiadomienie o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem. W związku z powyższym zauważyć należy, że zgodnie z art. 364 § 1 k.p.c. prawomocność orzeczenia stwierdza na wniosek strony sąd (...). Przy tym wyjaśnić należy, że w praktyce działalności sekretariatów sądowych częściej niż postanowienie o stwierdzeniu prawomocności występuje wydawanie odpisów orzeczeń ze wzmianką o prawomocności orzeczenia wydaną na podstawie przepisów o biurowości sądowej. Strona otrzymuje w takiej sytuacji odpis prawomocnego orzeczenia, który umożliwia prowadzenie postępowania. W wyjaśnieniach z 12 sierpnia 2024 r. wskazano, że:

„Przesyłamy kopię potwierdzoną za zgodność z oryginałem wniosku o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej oraz postanowienie sądu do sprawy nr WO.5343.2.8.2022/2023.

W punkcie 3 wniosku prosimy o przesłanie prawomocnego postanowienia sądu. Jednak sąd przesłał odpis bez wzmianki o jego prawomocności. W nowszych sprawach 2023-2024 zawsze sprawdzamy postanowienia czy jest wzmianka dotycząca prawomocności wyroku, ponieważ zdarza się, że mimo wnioskowania o prawomocne postanowienie sądu otrzymujemy postanowienia bez tej wzmianki. (Dołączamy przykładowe pismo, w którym zwracamy się dodatkowo po otrzymaniu postanowienia sądu o wzmiankę dotyczącą jego prawomocności)”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, w szczególności fakt, iż aktualnie organ realizuje omawiane zagadnienie prawidłowo, zalecenie pokontrolne w tym zakresie nie będzie formułowane.

W toku kontroli ustalono, że w sprawie WO.5343.2.7.2023, po ustaleniu (w trakcie przesłuchania świadka) aktualnego adresu strony, nie przesłano jej zawiadomienia o wszczęciu postępowania, tym samym nie pouczone strony o treści art. 41 § 1 k.p.a. Z wyjaśnień z 12 sierpnia 2024 r. wynika, iż:

„W sprawie W0.5343.2.7.2023 strona odbierała każdą późniejszą korespondencję dotyczącą postępowania o jej wymeldowanie. W tym samym czasie toczyło się również postępowanie o wymeldowanie jej mamy z tego samego adresu i poczta równorzędnie przychodziła do obu pań na ten sam adres. Uznano, że odbierając wezwania i inne pisma w tej sprawie, w których jest każdorazowo informacja, iż toczy się postępowanie o jej wymeldowanie z adresu pobytu stałego, nie ma konieczności dosyłać wcześniej nieodebranego zawiadomienia o wszczęciu postępowania”.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Jednocześnie zauważyć należy, że organ administracji ma

obowiązek pouczenia strony o obowiązku powiadomienia o zmianie adresu, a brak takiego pouczenia stanowi naruszenie zasady informowania stron¹⁷.

Mając na uwadze dokonywane w toku prowadzonych postępowań wezwania świadków nr WO.5343.2.12.2022/2023, WO.5343.2.4.2023, WO.5343.2.7.2023, WO.5343.2.13.2023 zauważyć należy, że organ wyznaczał zbyt krótkie terminy ich przesłuchania. Wyjaśnić należy, że wyznaczając omawiany termin należy uwzględnić czas niezbędny na doręczenie korespondencji (w tym możliwość podwójnego awizowania przesyłki) oraz treść art. 79 § 1 k.p.a., zgodnie z którym strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Praktyka pokazuje, że wyznaczony na przeprowadzenie dowodu termin nie powinien być krótszy niż 4 tygodnie¹⁸.

W toku kontroli stwierdzono, że w wezwaniach stron nr WO.5343.2.8.2022/2023, WO.5343.2.3.2023, WO.5343.2.4.2023 zawarto pouczenia o możliwości ukarania grzywną. W związku z powyższym wskazać należy, że błędne jest pouczanie stron o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, tj. o treści art. 88 k.p.a. W myśl ww. przepisu kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51 k.p.a.), mimo prawidłowego wezwania nie stawiał się bez uzasadnionej przyczyny jako **świadek lub biegły** albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną (...). W związku z powyższym, ten środek przymusu może być orzekany wobec świadków, biegłych i osób trzecich, natomiast organ nie może nałożyć grzywny na stronę, w przypadku niestawienia się. Do przesłuchania stron nie stosuje się, zgodnie z art. 86 k.p.a., żadnych środków przymusu¹⁹.

W trakcie postępowań nr WO.5343.2.9.2023, WO.5343.2.3.2024 wydane zostały zaświadczenia o zameldowaniu. Przy tym należy zauważyć, iż przedmiotowe zaświadczenia, zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 2 u.e.l. wydawane są na wniosek. W związku z powyższym stwierdzić należy, że wskazana praktyka jest nieprawidłowa. Przepisy ustawy o ewidencji ludności i k.p.a. nie przewidują sporządzania tego typu zaświadczeń, które z reguły wydawane są na wniosek. Wyjątek stanowi zaświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.e.l., sporządzane w momencie realizacji obowiązku meldunkowego, czego nie dotyczy opisana sytuacja. W ww. piśmie z 12 sierpnia 2024 r. wyjaśniono, iż:

„Zaświadczenia z rejestru mieszkańców były sporządzone tylko do akt sprawy (bez nadania numeru), jako potwierdzenie faktu zameldowania strony w innym miejscu jako dowód przy decyzji o umorzeniu postępowania. Zaniechamy praktyki drukowania zaświadczenia na poczet notatki służbowej”.

Mając na uwadze powyższe podkreślić należy, że adnotacja, o której mowa w art. 72 k.p.a., nie powinna mieć formy omawianego zaświadczenia.

Z notatki służbowej z dnia 24 lipca 2023 r. znajdującej się w aktach sprawy nr WO.5343.2.9.2023 wynika, że na prośbę jednej ze stron, w imieniu świadka, zmieniono

¹⁷ Vide wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 646/16.

¹⁸ Powyższy problem został szczegółowo opisany w piśmie nr SOC-OP.621.1.166.2017.AB z 10 czerwca 2019 r.

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 86 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021.

termin jego przesłuchania. Zauważyć należy, że zgodnie z dyspozycją art. 79 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Niemniej jednak organ nie poinformował stron o planowanym nowym terminie przesłuchania świadka. W wyjaśnieniach z 12 sierpnia 2024 r. wskazano, że:

„W sprawie nr WO.5343.2.9.2023 sporządzono notatkę służbową z 24.07.2023 r., że na prośbę strony M. J. - w imieniu sąsiadki będzie zmieniony termin przesłuchania z daty 01.08.2023 r. na inny. Z uwagi, iż w następnym tygodniu już było przesłuchanie to czekaliśmy, ponieważ prośba zmiany terminu była spowodowana tylko prośbą strony, która zadeklarowała się podwieźć sąsiadkę w innym terminie. Była możliwość, że świadek mimo prośby strony przyjdzie mimo wszystko, żeby nie robić kłopotu. Z uwagi tylko na krótki okres czasu do przesłuchania postanowiono, że jeśli sąsiadka nie przyjdzie sama to zostanie wysłane zawiadomienie dla stron o zmianie terminu. Świadek nie stawił się na przesłuchanie w dniu 01.08.2023 r. i nie zdążyliśmy wysłać zawiadomienia, ponieważ już 03.08.2023 r. strona postępowania stawiała się osobiście i dokonała czynności wymeldowania z pobytu stałego. W tym samym dniu wydano decyzję o umorzeniu postępowania”.

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione. Niemniej jednak zauważyć należy, że ww. notatka z 24 lipca 2023 r. nie została sporządzona rzetelnie, gdyż z jej treści nie wynikają przedstawione przez organ wątpliwości odnośnie zmiany terminu. Wskazano w niej natomiast, że „przystano na propozycję nowego terminu tj. 22 sierpnia 2023 r. – godziny bez zmian”.

W protokołach przesłuchania świadków widnieje zapis, iż: „świadka uprzedzono o odpowiedzialności karnej z art. 233 KK za składanie fałszywych zeznań lub zatajenie prawdy oraz o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania”. Zauważyć należy, iż mając na uwadze zasadę udzielania informacji, o której mowa w art. 9 k.p.a. warto byłoby przywoływać treść właściwych przepisów, aby nie było wątpliwości, czy strona została prawidłowo pouczone, a tym samym czy organ rzetelnie zrealizował obowiązek, o którym mowa w art. 83 § 3 k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono, że protokół z 16 lutego 2023 r. nr WO.5343.2.12.2022/2023 został sporządzony nierzetelnie, gdyż zawiera nieprawidłowe oznaczenie osoby przesłuchiwanej. Jednocześnie zauważyć należy, że inne dokumenty, tj. wezwanie z 10 stycznia i 1 lutego 2023 r., zawiadomienie o przedłużeniu terminu, decyzja, również zostały przygotowane nierzetelnie, gdyż zawierały nieprawidłowe wskazanie strony, które następnie zostało przekreślone długopisem.

Mając na uwadze sporządzane wezwania do zapoznania się z materiałem dowodowym nr WO.5343.2.8.2022/2023, WO.5343.2.4.2023, WO.5343.2.7.2023, WO.5343.2.14.2023 zauważyć należy, że w ww. pismach należało zawiadomić o zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a nie postępowania administracyjnego, gdyż na tym etapie postępowanie w sprawie wymeldowania nie zostało jeszcze zakończone.

W toku kontroli ustalono, że z akt postępowania nr WO.5343.2.12.2022/2023 nie wynikało, na jakiej podstawie stwierdzono, że podlegały one umorzeniu. Podkreślić należy, że dokonanie

stosownych ustaleń odnośnie faktu wymeldowania strony, powinno znaleźć odzwierciedlenie w aktach prowadzonego postępowania, np. w formie adnotacji, o której mowa w art. 72 k.p.a.

Kontrola wykazała, że organ wydał decyzję nr WO.5343.2.7.2023 już w dniu 17 października 2023 r. Przy tym zauważyć należy, że jak wynika ze zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomień o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym (w terminie 7 dni od ich otrzymania), zostały one doręczone stronom 11 oraz 18 października 2023 r. W związku z powyższym stwierdzić należy, że decyzja najwcześniej mogła zostać wydana 26 października 2023 r. Tym samym organ nie dotrzymał wyznaczonego stronom w ww. piśmie terminu. W wyjaśnieniach z 12 sierpnia 2024 r. wskazano, że:

„Organ wydał decyzję nr WO.5343.2.7.2023 w dniu 17.10.2023 r., jednak zwrotne potwierdzenie dotarło dopiero w dniu 19.10.2023 r. Decyzja została wydana pospiesznie z uwagi na mijający termin trwania postępowania w dniu następnym tj. 18.10.2023 r.”.

Powyższych wyjaśnień nie uwzględniono. Organ miał obowiązek zapewnić stronom możliwość zapoznania się ze zgromadzonym materiałem w wyznaczonym terminie. Jednocześnie należało sporządzić sygnalizację o nowym terminie załatwienia sprawy, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a., jako przyczynę wskazując omawianą okoliczność.

W decyzjach nr WO.5343.2.12.2022/2023, WO.5343.2.3.2023 zabrakło pouczenia o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 7.

(dowód: akta kontroli: str. 39-133, 253-265)

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych, na podstawie art. 35 u.e.l. oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

B. Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że postępowania prowadzone są terminowo. W przypadku niezakończono sprawy w terminie, zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 k.p.a., zawiadomiono o tym strony podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W toku kontroli stwierdzono, że w sprawie WO.5343.2.13.2023 wezwania świadka (pierwszej czynności postępowania wyjaśniającego) dokonano dopiero po upływie miesiąca od dnia wszczęcia ww. postępowania. W wyjaśnieniach z 12 sierpnia 2024 r. wskazano, że:

„(...). Zazwyczaj oczekiwaliśmy na zwrotne potwierdzenia odbioru stron po wysłaniu wszczęcia postępowania (radca prawny akceptował i nie miał zastrzeżeń). Termin odległy bardziej z uwagi na inne obowiązki na stanowisku, obsługę bieżącą interesantów – w kontrolowanym okresie wydano 23 decyzje oraz kolejne były w toku. W nowym postępowaniu administracyjnym wysłano wezwania do świadków niezwłocznie”.

W związku z powyższym podkreślić należy, że mając na uwadze termin załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 oraz zasadę szybkości postępowania, oczekiwanie na zwrotne potwierdzenie odbioru zawiadomień o wszczęciu postępowania nie jest zasadne.

Kontrola wykazała, że w sprawie WO.5343.2.14.2023 wzywano świadków w różnym czasie, pismami z dnia 13 listopada 2023 r., 27 listopada 2023 r. oraz 12 stycznia 2024 r. Zauważyć należy, iż mając na uwadze zasadę szybkości postępowania zasadne byłoby wzywać kilku świadków jednocześnie, a nie pojedynczo w dużym odstępie czasu. W ww. piśmie z 12 sierpnia 2024 r. wyjaśniono, że:

„W sprawie WO.5343.2.14.2023 wzywano świadków pojedynczo w dużym odstępie czasowym z uwagi na prowadzenie kilku postępowań jednocześnie, gdzie po kolei w każdym postępowaniu wzywaliśmy po 1 osobie. W ostatnim okresie jest zwiększona liczba interesantów, obowiązków wymagających podejmowania bieżących czynności - podobnie jak w punkcie poprzednim.

W nowym postępowaniu administracyjnym wezwano już większą liczbę świadków jednego dnia z uwagi na wspomnianą zasadę szybkości postępowania”.

Wymienione w ww. wyjaśnieniach okoliczności należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowych nieprawidłowości.

Na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy **wymagającej postępowania wyjaśniającego** powinno nastąpić **nie później niż w ciągu miesiąca**. Jest to termin, którego uchybienie powinno skutkować sygnalizacją, o której mowa w art. 36 k.p.a., również w przypadku, gdy organ uzna, iż sprawa ma charakter szczególnie skomplikowany²⁰. Postępowanie takie należy uznać za właściwe mając na uwadze zasady ogólne k.p.a., przede wszystkim zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę szybkości postępowania oraz zasadę udzielania informacji. W związku z powyższym wskazać należy, iż w sprawach WO.5343.2.8.2022/2023, WO.5343.2.12.2022/2023, WO.5343.2.3.2023, WO.5343.2.4.2023, WO.5343.2.7.2023, WO.5343.2.7.2023, WO.5343.2.13.2023 przed upływem miesiąca, zasadne byłoby sporządzenie ww. sygnalizacji. Niemniej powyższe nie miało wpływu na ocenę terminowości prowadzenia przedmiotowego postępowania administracyjnego.
(dowód: akta kontroli, str. 39-133, 253-265)

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

²⁰ Art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...).

C. Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Kontroli poddano 20²¹ spraw dotyczących udostępnień danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że organ weryfikował wnioski pod względem formalnym. We wszystkich przypadkach wnioskodawcy byli zwolnieni z ponoszenia wymaganych opłat za udostępnienie danych z rejestru, na podstawie art. 53 pkt 1 lub art. 54 u.e.l.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL z reguły udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, w zakresie w jakim wykazał on uprawnienia do uzyskania żądanych danych²².

Na pisemnych odpowiedziach widnieje podpis i imienna pieczęć prawidłowo upoważnionego pracownika organu.

Na wnioskach, które wpłynęły drogą elektroniczną zamieszczano informację o dokonaniu weryfikacji podpisu elektronicznego, o której mowa w § 47 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej. Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy, przesyłanych w formie papierowej, organ zamieszczał informację, co do sposobu ich wysyłki, co jest zgodne z dyspozycją § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

Kontrola wykazała, że sprawy załatwiano terminowo.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione uchybienia i nieprawidłowości.

W odpowiedzi nr WO.5345.1.101.2023 zabrakło informacji odnośnie „innego nazwiska”, a w piśmie nr WO.5345.1.4.2024 wskazania „innego nazwiska” oraz „wszystkich znanych adresów zameldowania”, pomimo iż wnioskodawcy wnosili o ich udostępnienie. Podkreślenia wymaga, że organ jest związany zakresem żądania wnioskodawcy. W przypadku braku informacji, których żąda wnioskodawca, należy ustosunkować się do żądania zawartego we wniosku również w tym zakresie. Natomiast w sytuacji wątpliwości co do zakresu żądania, należy wezwać wnioskodawcę o jego sprecyzowanie.

W toku kontroli stwierdzono, że odpowiedzi nr WO.5345.1.34.2023, WO.5345.1.50.2023, WO.5345.1.66.2023, WO.5345.1.30.2024, WO.5345.1.53.2024 zostały wydane jako „zaświadczenia”, w związku z powyższym wyjaśnić należy, że podstawą ich wydania był art. 46 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 54 u.e.l., natomiast kwestię wydawanych zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL reguluje art. 45 k.p.a., który dotyczy innych sytuacji. W związku z powyższym zasadne byłoby stosowanie nomenklatury przewidzianej w ustawie.

W większości odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych organ nie wskazywał podstawy prawnej działania. Natomiast w pismach nr WO.5345.1.101.2023, WO.5345.1.110.2023 wprawdzie została powołana, jednak niepełna. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. W przypadku braku

²¹ WO.5345.1.9.2023, WO.5345.1.17.2023, WO.5345.1.26.2023, WO.5345.1.34.2023, WO.5345.1.42.2023, WO.5345.1.50.2023, WO.5345.1.58.2023, WO.5345.1.66.2023, WO.5345.1.76.2023, WO.5345.1.84.2023, WO.5345.1.92.2023, WO.5345.1.101.2023, WO.5345.1.110.2023, WO.5345.1.4.2024, WO.5345.1.12.2024, WO.5345.1.21.2024, WO.5345.1.30.2024, WO.5345.1.44.204, WO.5345.1.53.2024, WO.5345.1.61.2024.

²² Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostaną opisane w dalszej części niniejszego dokumentu.

możliwości wydruku podstawy prawnej lub pełnej podstawy prawnej na formularzu systemowym, stosownym było sporządzanie pisma przewodniego, zawierającego podstawę prawną działania organu lub jej wskazanie w rubryce „uwagi”, tak jak zostało to zrobione w odpowiedzi nr WO.5345.1.44.2024.

Przyczynami powstania stwierdzonych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania oraz błędna interpretacja przepisów.

Na znajdującym się w aktach sprawy nr WO.5345.1.50.2023 pełnomocnictwie nie zamieszczono adnotacji o zwolnieniu z opłaty skarbowej, co jest niezgodne z dyspozycją art. 8 ust. 3 ww. ustawy o opłacie skarbowej oraz § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

(dowód: akta kontroli, str. 135-178, 266-306)

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

D. Odmowa udostępnienia danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

W kontrolowanym okresie organ wydał 9 decyzji administracyjnych o odmowie udostępnienia danych, wszystkie zostały poddane kontroli²³.

Kontrola wykazała, że organ weryfikował wnioski pod względem formalnym.

Postępowania administracyjne zakończono wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia danych, które zawierały zgodnie z art. 107 k.p.a.: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć Burmistrza.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

Kontrola wykazała, że sprawy prowadzone były terminowo.

Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

W toku kontroli stwierdzono, że we wszystkich sprawach organ przed wydaniem decyzji nie wypełnił obowiązku, o którym mowa w art. 79a § 1 k.p.a., zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej 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. W związku z powyższym organ powinien zawiadomić o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz wykazać stronie, jakie przesłanki

²³ WO.5345.1.72.2023, WO.5345.1.31.2024, WO.5345.1.32.2024, WO.5345.1.41.2024, WO.5345.1.42.2024, WO.5345.1.51.2024, WO.5345.1.62.2024, WO.5345.1.67.2024, WO.5345.1.73.2024.

powinny zostać spełnione lub wykazane, aby możliwe było udostępnienie danych. Ponadto, z treści przedmiotowego pisma powinno jasno wynikać, iż w przeciwnym razie zostanie wydana decyzja odmowna.

W sprawie WO.5345.1.72.2023 wniosek złożony został przez Burmistrza Nowogrodźca z uwagi na prowadzone postępowanie w sprawie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pismem z dnia 3 października 2023 r. organ wezwał wnioskodawcę do nadesłania dokumentów potwierdzających interes prawny w uzyskaniu wnioskowanych danych z pouczeniem, że nieuzupełnienie wniosku skutkować będzie wydaniem decyzji administracyjnej na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. W odpowiedzi wnioskodawca przesłał pocztą elektroniczną m.in. kserokopię wezwania do uregulowania należności. Następnie organ wydał decyzję w sprawie odmowy udostępnienia żądanych danych. Mając na uwadze powyższe wyjaśnić należy różnicę między udostępnianiem danych organom, a innym podmiotom np. osobom fizycznym. Zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 1 pkt 1 u.e.l. dane z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań udostępnia się organom administracji publicznej, sądom i prokuraturze. Natomiast w myśl art. 46 ust. 2 pkt 1 u.e.l. dane **mogą być udostępnione** osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą w tym interes prawny. Wyjaśnić należy, że art. 46 ust. 2 pkt 1 u.e.l., konstytuuje "drugą" kategorię dostępu do danych zgromadzonych w rejestrach ewidencji ludności, w ramach której dostęp podmiotów w nim określonych do tych danych ma charakter fakultatywny, i w którym to – w odniesieniu do osób i jednostek organizacyjnych wnioskujących o dane - udostępnienie tych danych z rejestrów uzależnione zostało od wykazania przez te podmioty interesu prawnego uzasadniającego takie udostępnienie²⁴. Natomiast w przypadku organu administracji publicznej, wnioskuje on o udostępnienie danych na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 u.e.l., a zatem w zakresie niezbędnym do realizacji jego ustawowych zadań. W takiej zatem sytuacji rolą organu będącego dysponentem wnioskowanych danych winno być ustalenie i rozważenie, czy rzeczywiście udostępnienie żądanych danych - w żądanym przez organ administracji publicznej zakresie – pozostaje niezbędne dla realizacji przez wnioskujący organ administracji publicznej zadania wyrażonego w ustawie (jego zadania publicznego)²⁵. W związku z powyższym wskazać należy, że ww. wezwanie z dnia 3 października 2023 r. było bezpodstawne. Uzasadnienie decyzji w tym zakresie również jest nieprawidłowe. Ponadto zauważyć należy, iż w omawianym uzasadnieniu wskazano także, iż: „w odpowiedzi na wezwanie organu, Wnioskodawca w dniu 11.10.2023 r. przesłał pocztą elektroniczną kserokopię wezwania do uregulowania należności oraz kserokopie nieodebranej korespondencji. Jednak informacje z rejestru PESEL dla potrzeb innych Gmin można wydać jedynie wówczas, gdy wykażą, że jest to niezbędne dla będącego w toku postępowania administracyjnego lub egzekucyjnego w administracji. Należy to wykazać kopią dokumentu o wszczęciu postępowania”. Wskazać należy, iż powyższe twierdzenie nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Organ może na etapie postępowania wyjaśniającego, w sytuacji powzięcia wątpliwości co do celu wykorzystania żądanych danych, wezwać o przesłanie np. dokumentu potwierdzającego wszczęcie postępowania administracyjnego, niemniej zauważyć należy, iż tego nie uczynił.

²⁴ Vide Wyrok WSA w Gdańsku z 7 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Gd 594/23.

²⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 22 lutego 2024 r., sygn. akt III SA/Gd 632/23.

Wezwanie z 3 października 2023 r. dotyczyło dokumentu potwierdzającego interes prawny, a nie omawianego dokumentu.

Przy tym wskazać należy, iż dokumentem potwierdzającym spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 u.e.l. nie w każdym przypadku musi być zawiadomienie o wszczęciu postępowania.

Podkreślenia wymaga, że sformułowanie „udostępnia się”, w odróżnieniu „mogą być udostępnione” oraz fakt, iż organy są również uprawnione do uzyskiwania danych za pomocą urządzeń teletransmisji wskazuje, że organ prowadzący rejestr obligatoryjnie udostępnia dane w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań ww. podmiotom, co nie wyklucza przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sytuacji wątpliwości co do celu wykorzystania lub zakresu żądanych danych.

Mając na uwadze sprawy nr WO.5345.1.41.2024, WO.5345.1.42.2024, WO.5345.1.51.2024, WO.5345.1.62.2024, WO.5345.1.67.2024, WO.5345.1.73.2024 wskazać należy, że również w ww. przypadkach organ wystosował nieprawidłowe wezwanie do uzupełnienia wniosków. Wyjaśnić należy, że w myśl art. 57 pkt. 1 i 2 ustawy Prawo energetyczne²⁶ w razie nielegalnego pobierania paliw lub energii, przedsiębiorstwo energetyczne może pobierać od odbiorcy, a w przypadku, gdy pobór paliw lub energii nastąpił bez zawarcia umowy, może pobierać od osoby lub osób nielegalnie pobierających paliwa lub energię opłatę w wysokości określonej w taryfie albo dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych. A zatem wnioskodawca ma bezpośrednie roszczenie względem osób zameldowanych w lokalu, na podstawie wskazanego przepisu. W związku z powyższym zauważyć należy, że wnioskodawca ma interes prawny w uzyskaniu danych osób zameldowanych w lokalu, w którym nielegalnie była pobierana energia elektryczna, celem dochodzenia przysługujących roszczeń²⁷. Wykazanie, że istnieją wierzytelności z ww. tytułu, świadczy o wykazaniu interesu prawnego wnioskodawcy do udostępnienia mu danych²⁸. W związku z powyższym wezwanie o inne dokumenty potwierdzające interes prawny oraz wskazanie w decyzji, iż wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego, było niezasadne. Wyjaśnić należy, iż ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty (z potwierdzeniem nadania do adresata) jest wystarczającym dokumentem w omawianym przypadku, a w razie wątpliwości można dodatkowo wezwać o przedstawienie innych dokumentów, np. kopii umowy. Niemniej jednak w wezwaniu nr WO.5345.1.41.2024, WO.5345.1.42.2024 wskazano, iż organ oczekuje nadesłania np. wezwania sądowego lub komorniczego lub dokumentu potwierdzającego istnienie zobowiązania po stronie osoby, której dane mają być udostępnione²⁹, co nie było adekwatne do opisywanej sytuacji. Natomiast w pismach WO.5345.1.51.2024, WO.5345.1.62.2024, WO.5345.1.67.2024, WO.5345.1.73.2024 wezwano jedynie do nadesłania „dokumentów potwierdzających interes prawny w uzyskaniu wnioskowanych danych”, bez konkretnego sprecyzowania żądania organu w tym zakresie.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

²⁶ Ustawa a dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024, poz. 266 ze zm.).

²⁷ *Por.* wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 442/13.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 374/13.

²⁹ Ostatnie dot. WO.5345.1.42.2024.

Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy organ nie zamieszczał informacji, co do sposobu ich wysyłki, co jest niezgodne z dyspozycją § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

(dowód: akta kontroli, str.179-249, 307-454)

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

Zważywszy na przedstawione powyżej ustalenia oraz sprecyzowane w programie kontroli zasady oceniania, realizację przez Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności, oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

2. Obszar nr 2 dotyczący dowodów osobistych.

A. Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych.

Kontroli poddano 25 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia kontroli³⁰. W badanej próbie wystąpiły następujące przyczyny złożenia wniosków: pierwszy dowód – 5 przypadków³¹, upływ terminu ważności dowodu – 10 przypadków³², utrata dowodu – 2 przypadki³³, uszkodzenie dowodu – 1 przypadek³⁴, zmiana danych zawartych w dowodzie – 3 przypadki³⁵, wymiana dowodu bez warstwy elektronicznej – 1 przypadek³⁶, kradzież tożsamości – 1 przypadek³⁷, zmiana wizerunku twarzy – 1 przypadek³⁸, powód inny – 1 przypadek³⁹. Wśród badanej próby 5 wniosków⁴⁰ złożonych zostało na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej (wypełnionym przez organ gminy), zgodnie z regulacją przewidzianą art. 24 ust. 2⁴¹ ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁴² i art. 24 ust. 3⁴³ u.d.o.

³⁰ O nast. seriach i numerach: DHC....., DHV0....., DHN....., DHU....., DGA....., DGS....., DGS....., DGS....., DGF....., DGU....., DGF....., DFM....., DFY....., DGS....., DGS....., DGC....., DGE....., DHT....., DGV....., DGA....., DHT....., DGE....., DGT....., DGY....., DGX.....

³¹ DGS....., DGF....., DFM....., DGA....., DGT.....

³² DHV....., DHU....., DGA....., DGU....., DGF....., DFY....., DGS....., DGE....., DHT....., DGE.....

³³ DHC....., DHT.....

³⁴ DGX.....

³⁵ DHN....., DGS....., DGY.....

³⁶ DGC.....

³⁷ DGV.....

³⁸ DGS.....

³⁹ DGS.....

⁴⁰ DHV....., DHN....., DHU....., DHT....., DHT.....

⁴¹ Art. 24 ust. 2 u.d.o. zmieniony przez art. 37 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 26 maja 2023 r. (Dz.U.2023 poz. 1234) zmieniającej min. ustawę z dniem 14 lipca 2023 r.

⁴² T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 671 ze zm., dalej jako: u.d.o.

⁴³ Art. 24 ust. 3 u.d.o. zmieniony przez art. 37 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 26 maja 2023 r. (Dz.U.2023.1234) zmieniającej nin. ustawę z dniem 29 grudnia 2023 r.

Kontrola wykazała, że wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 u.d.o. W przypadku ubiegania się o wydanie dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych, wniosek składał jeden z rodziców lub opiekun prawny⁴⁴.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż do wniosków dołączona została prawidłowa fotografia, odzwierciedlająca w sposób niebudzący wątpliwości, wizerunek twarzy osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.o., a także § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2021 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁴⁵ lub § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁴⁶.

Kontrola wykazała, że wniesione do organu wnioski o wydanie dowodu osobistego były kompletne i złożone na obowiązującym w dniu składania wniosku wzorze. Na wnioskach złożonych do organu w formie papierowej znajdowała się stosowna adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego.

W wyniku kontroli ustalono, iż w każdym przypadku wystąpiły przesłanki do wydania nowego dowodu, zgodnie z art. 46 u.d.o.

Kontrola wykazała także, iż w przypadkach, w których powodem ubiegania o wydanie dowodu osobistego była jego utrata lub uszkodzenie, organ wydawał zaświadczenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, a podpis i data na zaświadczeniu potwierdza ich odbiór przez osoby zgłaszające. Ustalono ponadto, że pracownik, którego pieczęć i podpis widnieją na wydanych zaświadczeniach, w okresie podpisywania ww. dokumentów, posiadał stosowne umocowanie do ich podpisywania w imieniu Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż przedmiotowe zaświadczenia przechowywane są *ad acta* w kopertach dowodowych, zgodnie z § 60 ust. 4 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

W wyniku kontroli ustalono, iż odbiór dokumentu tożsamości był każdorazowo potwierdzany na formularzu odbioru dowodu osobistego przez złożenie podpisu w sposób, o którym mowa w art. 24 ust. 3 u.d.o. lub przez złożenie podpisu na wydruku formularza odbioru dowodu osobistego, zgodnie z art. 31 ust. 3 u.d.o. W przypadku dowodu osobistego wydanego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych, dowód odbierał rodzic (lub opiekun prawny), zgodnie z art. 30 ust. 2 u.d.o.

W wyniku porównania danych zawartych w Rejestrze Dowodów Osobistych⁴⁷ (powoływanym dalej w skrócie jako: „RDO”) z dokumentacją zgromadzoną w kopertach dowodowych stwierdzono, że unieważnienie dowodów osobistych nastąpiło prawidłowo, zgodnie z art. 50 ust. 3 u.d.o. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich przypadkach organ gminy prawidłowo wprowadził do RDO informacje o nowym dokumencie.

W toku kontroli ustalono również, że dokumentacja związana z dowodami osobistymi sporządzona w formie papierowej, zgrupowana jest w kopertach dowodowych, zgodnie z art. 62 ust. 3 u.d.o.

⁴⁴ DGT.....

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1865, obowiązujące od 7 listopada 2021 r. do dnia 28 grudnia 2023 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2798, obowiązujące od 29 grudnia 2023 r.

⁴⁷ Powoływanym dalej w skrócie jako: RDO.

(dowód: akta kontroli str. 456-585)

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

B. Odmowa wydania dowodu osobistego.

Kontroli poddano 2 sprawy⁴⁸ zakończone decyzją o odmowie wydania dowodu osobistego na podstawie art. 32 u.d.o. Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone zostały na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP, na prawidłowym formularzu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w obydwu sprawach organ prawidłowo ocenił, że istnieją przesłanki do odmowy wydania dowodu osobistego na podstawie art. 32 u.d.o. Do wniosków o wydanie dowodu osobistego załączono fotografie niezgodne z wymogami określonymi w art. 29 u.d.o. lub § 6 r.d.o. Wobec powyższych okoliczności, organ gminy podejmował czynności wyjaśniające na podstawie art. 50 k.p.a. celem uzupełnienia wniosku, w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania, pod rygorem wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego. Po upływie terminu na uzupełnienie wniosku, organ podejmował rozstrzygnięcia na podstawie przepisu art. 32 ust. 1 u.d.o.

W wyniku kontroli ustalono, że odmowy wydania dowodu osobistego nastąpiły w przewidzianej prawem formie tj. decyzji administracyjnej. Wydane przez organ akty administracyjne zawierały elementy, o których mowa w artykule 107 k.p.a., w tym informację, że decyzja posiada rygor natychmiastowej wykonalności (art. 32 ust. 2 u.d.o.) oraz pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach tego zrzeczenia. Stwierdzono, iż uzasadnienia decyzji sporządzone zostały prawidłowo, wyjaśniają w sposób wyczerpujący tok rozumowania organu, prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego (art. 32 ust. 1 u.d.o.). Powyższe wypełnia normę art. 107 § 3 *in principio* k.p.a. W toku kontroli ustalono, iż decyzje podpisała osoba uprawniona do dokonania tej czynności (Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski lub Zastępca Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski). W wyniku kontroli ustalono, iż wydane rozstrzygnięcia doręczano za pośrednictwem platformy ePUAP.

Kontrola wykazała, iż do Rejestru Dowodów Osobistych wprowadzono prawidłową informację o sposobie zakończenia wniosków tj. „zakończony odmownie” na podstawie art. 32 u.d.o.

W wyniku kontroli ustalono również, iż sprawy załatwione zostały terminowo, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a.

W aktach kontrolowanych spraw znajdują się metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., zgodne ze wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy⁴⁹.

⁴⁸ WO.5344.4.2023, WO.5344.5.2023.

⁴⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

Niemniej jednak stwierdzono niżej opisane uchybienie i nieprawidłowości przy realizacji zadań w zakresie odmowy wydania dowodu osobistego.

Na wnioskach o wydanie dowodu osobistego wydrukowanych do akt sprawy brak jest informacji o dokonaniu weryfikacji podpisu elektronicznego, o której to czynności mowa w § 47 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że wydane decyzje nie zostały sporządzone w prawidłowej formie, przewidzianej dla dokumentu elektronicznego. Z przekazanych do kontroli akt spraw wynika, iż organ sporządził decyzje w wersji papierowej, opatrując je podpisem tradycyjnym i doręczył w formie skanu dokumentu (bez podpisu elektronicznego), co nie czyni tych dokumentów wydanych w formie dokumentu elektronicznego. Zgodnie z regulacją art. 14 § 1a k.p.a. pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Tymczasem z akt spraw wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym podpisywane zostały jedynie pisma przewodnie XML (przez pracownika urzędu gminy), zawierające w załączniku skan decyzji podpisanej odręcznie. Doręczenie skanu decyzji nie zawierającego podpisu elektronicznego nie jest prawidłowe. Skan decyzji w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej⁵⁰. Forma elektroniczna załatwienia sprawy wymusza na organie administracji dokonywanie konkretnych czynności w danym postępowaniu w odpowiedniej formie.

(dowód: akta kontroli str. 586-615)

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące odmowy wydawania dowodu osobistego oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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

Kontroli poddano 8⁵¹ spraw z kontrolowanego zakresu, z czego 5 dotyczyło udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, pozostałe 3 udostępnienia danych z rejestru dowodów osobistych (RDO).

Ustalono, że wnioskodawcami były podmioty, którym dane z RDO oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi udostępnia się nieodpłatnie, na podstawie art. 73 ust. 1 lub art. 75 ust. 4 u.d.o.

W wyniku kontroli ustalono, iż w każdym przypadku udostępnienie nastąpiło zgodnie z żądaniem podmiotu wnioskującego na podstawie art. 72 ust. 2 lub art. 75 ust. 3 u.d.o.

Ustalono, iż sporządzone pisma zostały podpisane przez Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski lub przez pracownika „Z upoważnienia Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1311/22.

⁵¹ WO.5345.1.4.2023, WO.5345.1.25.2023, WO.5345.1.73.2023, WO.5345.1.97.2023, WO.5345.1.107.2023, WO.5345.1.18.2024, WO.5345.1.24.2024, WO.5345.1.35.2024.

Śląski” legitymującego się stosownym upoważnieniem do działania w imieniu Burmistrza.

W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, iż doręczenie pism nastąpiło w prawidłowy sposób, a sprawy zrealizowane zostały terminowo.

Niemniej jednak ustalenia kontroli wykazały niżej wymienione uchybienia.

Zgodnie z art. 75 ust. 2 u.d.o. dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia się na uzasadniony wniosek złożony przez uprawniony podmiot. Jak stanowi art. 75 ust. 3 u.d.o. do uzyskania dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi są uprawnione: 1) podmioty, o których mowa w art. 66 ust. 3 pkt 1-11; 2) sądy; 3) inne podmioty - jeżeli wykażą interes prawny. Kontrola wykazała, że w 4⁵² zbadanych sprawach uzasadnione wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne, przy czym nie zawierały podpisu osoby legitymującej się, w sposób nie budzący wątpliwości, upoważnieniem do wystąpienia z wnioskiem.

Mając na uwadze powyższe regulacje na etapie badania wniosków pod względem formalnym zasadnym było wezwać wnioskodawców do podpisania wniosku przez osobę upoważnioną do reprezentowania organu lub przedłożenie stosownego pełnomocnictwa (pomimo, iż brak jest wątpliwości co do uprawnienia podmiotu do żądania dokumentacji). Wyjaśnić należy, że naczelnik, będący kierownikiem komórki organizacyjnej komendy nie jest organem Policji, o którym mowa w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁵³, działać winien zatem jedynie na mocy stosownego upoważnienia.

Ustalono również, iż na 4⁵⁴ egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy nie zamieszczano informacji co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) mimo obowiązku wynikającego z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

(dowód: akta kontroli str. 616-643)

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

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

⁵² W sprawie nr WO.5345.1.4.2023 wniosek podpisał Naczelnik 2 Wydziału ds. Przystępności Gospodarczej Prokuratury Okręgowej w Jeleniej Górze; w sprawie nr WO.5345.1.73.2023 wniosek podpisał Zastępca Naczelnika Wydziału Kryminalnego Komendy Powiatowej Policji w Środzie Śląskiej; w sprawie nr WO.5345.1.107.2023 wniosek podpisał Zastępca Naczelnika Wydziału d/w Walki z Przestępczością Gospodarczą Komendy Miejskiej Policji w Bielsku Białej; w sprawie nr WO.5345.1.18.2024 wniosek podpisał z up. Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-skarbowego – ekspert służby celno-skarbowej.

⁵³ T. j. Dz.U. z 2024 r., poz. 145 ze zm.

⁵⁴ WO.5345.1.4.2023, WO.5345.1.73.2023, WO.5345.1.18.2024, WO.5345.1.35.2024.

IV. Pozostałe informacje i zalecenia pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Burmistrzowi Gminy i Miasta Gryfów Śląski.

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI:

1. Czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrzymywać w aktach w formie rzetelnej adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.
2. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w każdym przypadku wskazywać prawidłową datę jego wszczęcia.
3. O wszczęciu postępowania prawidłowo zawiadamiać wszystkie strony postępowania, informując o treści art. 41 § 1 k.p.a.
4. Prawidłowo ustalać termin złożenia zeznań, z uwzględnieniem czasu niezbędnego na doręczenie korespondencji oraz terminu, o którym mowa w art. 79 § 1 k.p.a.
5. Prawidłowo sporządzać wezwania stron.
6. Należyte sporządzać protokoły przesłuchania świadków.
7. Treść sporządzanych pism przygotowywać z należytą starannością.
8. Decyzję wydawać po upływie terminu wyznaczonego stronom na zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym lub po zapoznaniu się stron z ww. materiałem.
9. We wszystkich decyzjach zawierać pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.
10. Przestrzegać zasady szybkości postępowania.
11. Udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy.
12. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych sporządzać w odpowiedniej formie.
13. W odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych wskazywać podstawę prawną działania organu.
14. W przypadku złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa zamieszczać stosowne adnotacje dot. opłaty skarbowej.
15. Przestrzegać dyspozycji art. 79a § 1 k.p.a.
16. Rzetelnie weryfikować wpływające wnioski i prawidłowo sporządzać wezwania do uzupełnienia wniosków o udostępnienie danych jednostkowych.

W ZAKRESIE DOWODÓW OSOBISTYCH:

1. Sprawy zainicjowane wnioskiem elektronicznym załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a.
2. Weryfikować, czy wnioskodawca legitymuje się upoważnieniem do działania w imieniu podmiotu uprawnionego do uzyskania danych, w razie wątpliwości podejmować czynności wyjaśniające.
3. Przestrzegać obowiązku wynikającego z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie w terminie do **20 grudnia 2024** r. informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości lub przyczynach ich niepodjęcia.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Damian Domusiewicz
DYREKTOR WYDZIAŁU
Wydział Kontroli