

Egz. Nr 1.

Pan

Tobiasz Adam Bocheński

Wojewoda łódzki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2020 nt. „*Prawidłowość realizacji przez Wojewodę Łódzkiego zadań związanych z nadzorem nad działalnością organów gmin w zakresie udostępniania danych jednostkowych z ewidencji ludności*” przeprowadzonej w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, zwanego dalej WSOiC.

Czynności kontrolne względem podmiotu kontrolowanego zostały przeprowadzone od dnia 28 grudnia 2020 r. w trybie zdalnym poza jego siedzibą na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹ przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

Kierownik zespołu – Tomasz Jadacki – główny specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 7/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r.

Członek zespołu – Iłona Szcześniak – starszy specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 8/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości działań podejmowanych przez Wojewodę Łódzkiego w zakresie obowiązków realizowanych na podstawie ustawy *o ewidencji ludności*², w tym przede wszystkim ocena prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach udostępniania danych, ocena prawidłowości załatwiania skarg na organy gmin oraz ocena sprawowanego nadzoru nad działalnością organów gmin w zakresie udostępniania danych jednostkowych z ewidencji ludności.

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

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, zwana dalej ustawą *o kontroli*.

² Ustawa z dnia 24 września 2010 r. *o ewidencji ludności* (Dz. U. z 2021 r. poz. 510, z późn. zm.).

Zakres kontroli obejmował:

- prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych oraz wydawanych rozstrzygnięć (decyzji i postanowień), gdzie Wojewoda łódzki działał jako organ pierwszej lub drugiej instancji, zarówno w zwyczajnych postępowaniach administracyjnych, jak i w trybach nadzwyczajnych. Prawidłowość oceniona zostanie pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego i proceduralnego;
- prawidłowość załatwiania skarg na organy gmin;
- terminowość załatwianych spraw;
- sprawowanie nadzoru nad udostępnianiem danych jednostkowych z ewidencji ludności w województwie łódzkim.

Ogólna ocena kontrolowanej działalności:

Realizację przez Wojewodę łódzkiego zadań związanych z nadzorem nad działalnością organów gmin w zakresie objętym kontrolą tj. udostępniania danych jednostkowych z ewidencji ludności, oceniono **pozytywnie**³.

Wszystkie postępowania administracyjne prowadzone przez Wojewodę łódzkiego na skutek wniesienia odwołania od rozstrzygnięcia organu I instancji w przedmiocie odmowy udostępnienia danych z ewidencji ludności były prowadzone prawidłowo z zachowaniem przepisów o właściwości oraz spełniały inne wymogi określone przepisami prawa materialnego i proceduralnego.

Procedowane sprawy były realizowane w terminach określonych przepisami prawa.

Nadzór nad udostępnianiem danych jednostkowych z ewidencji ludności w województwie łódzkim prowadzony był w sposób prawidłowy, zgodnie z przyjętym w podmiocie kontrolowanym planem kontroli, przy wykorzystaniu wytycznych i w granicach określonych przepisami prawa.

Sformułowana powyżej ocena wynikała z dokonanych w toku kontroli następujących ustaleń:

I. Organizacja pracy WSOiC łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

W okresie objętym kontrolą, podstawowymi aktami określającymi strukturę i organizację pracy WSOiC były:

- Statut łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi nadany zarządzeniem nr 132/2016 Wojewody łódzkiego z dnia 25 maja 2016 r.⁴
- Regulamin Organizacyjny łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi stanowiący załącznik do Zarządzenia Wojewody łódzkiego nr 186/2016 z dnia 25 lipca 2016 r.⁵

³ Przyjęto następującą skalę ocen: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenę negatywną.

⁴ § 15 pkt 1 Statutu łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 132/2016 Wojewody łódzkiego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie nadania Statutu łódzkiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Łodzi (Dz. Urz. Woj. Łódz. poz. 2950, z 2017 r. poz. 2110, z 2018 r. poz. 5358, z 2019 r. poz. 2426).

⁵ Regulamin Organizacyjny łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi stanowiący załącznik do zarządzenia nr 186/2016 Wojewody łódzkiego z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, zmieniony zarządzeniami: 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.,

Zakres zadań związanych z nadzorem nad udostępnianiem danych z ewidencji ludności, w tym z rejestru PESEL realizowany był w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przez Oddział Spraw Obywatelskich, który został określony w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ww. regulaminu organizacyjnego łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

Zgodnie z zapisami ww. regulaminu organizacyjnego łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi Wydziałem Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców kieruje Dyrektor. W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora pełniła Pani Małgorzata Wójcik-Powłoka. W Wydziale istniały dwa stanowiska Zastępcy Dyrektora. Zastępca Dyrektora Pan Zbigniew Natkański w kontrolowanym okresie zastępował Dyrektora Wydziału w czasie jego nieobecności. Natomiast Zastępca Dyrektora Pan Tomasz Ciszewski poza zastępowaniem Dyrektora Wydziału w czasie jego nieobecności, sprawował bezpośredni nadzór nad zadaniami wykonywanymi przez Oddział Spraw Obywatelskich powierzony, przez Dyrektora Wydziału.

Zgodnie z zapisami ww. regulaminu pracą Oddziału Spraw Obywatelskich kieruje kierownik. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika pełniła Pani Iwona Kozłowska. W Oddziale Spraw Obywatelskich istnieje także stanowisko Zastępcy Kierownika do którego obowiązków należy także zastępowanie Kierownika Oddziału w czasie jego nieobecności. Zastępcą Kierownika Oddziału w okresie objętym kontrolą był Pan Piotr Rynkowski.

W kontrolowanym okresie osoba pełniąca funkcję Kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich posiadała ważne upoważnienie Wojewody Łódzkiego m.in. do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń z zakresu spraw realizowanych przez Oddział w tym w sprawach udostępniania danych, przy czym upoważnienie stanowiło podstawę do działania w ww. zakresie w czasie jednoczesnej nieobecności Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców⁶.

Poniżej przedstawiono wykaz osób posiadających w kontrolowanym okresie upoważnienia do załatwiania w imieniu Wojewody Łódzkiego spraw związanych z działalnością Wydziału, w tym wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń m.in. z zakresu udostępniania danych.

Imię i nazwisko	Stanowisko w WSOiC	Okres zajmowania stanowiska	Data wydania upoważnienia	Numer upoważnienia
Małgorzata Wójcik-Powłoka	Dyrektor	w okresie objętym kontrolą	08.06.2016	PNIK-IV.0030.179.2016
Zbigniew Natkański	Z-ca Dyrektora	w okresie objętym kontrolą	11.07.2017	PNIK-IV.0030.217.2017
Tomasz Ciszewski	Z-ca Dyrektora	w okresie objętym kontrolą	4.01.2019	PNIK-IV.0030.1.2019
Iwona Kozłowska	Kierownik Oddziału	w okresie objętym kontrolą	6.06.2018	PNIK-IV.0030.150.2018

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.

⁶ Upoważnienie Wojewody Łódzkiego nr PNIK-IV.0030.150.2018 z dnia 6 czerwca 2018 r., w aktach kontroli.

W strukturze Oddziału Spraw Obywatelskich nie miała miejsca fluktuacja kadr. W okresie objętym kontrolą sprawy związane z nadzorem nad działalnością organów gmin w zakresie udostępniania danych jednostkowych z ewidencji ludności były realizowane przez trzech pracowników, pod bezpośrednim nadzorem Kierownika, czy też Zastępcy Kierownika Oddziału (łącznie z osobami nadzorującymi w Oddziale: pięć osób).

Pracownicy realizujący zadania objęte kontrolą posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. Jak również dysponowali aktualnymi zakresami czynności, uprawnień i odpowiedzialności.

W WSOiC prowadzony był nadzór w ramach hierarchii służbowej.

II. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie udostępniania danych z rejestru PESEL; zgodność z prawem podejmowanych rozstrzygnięć w sprawach udostępniania danych jednostkowych.

W okresie objętym kontrolą prowadzenie postępowań odwoławczych od decyzji administracyjnych (ewentualnie innych rozstrzygnięć) wydanych przez organy gmin w przedmiocie odmowy udostępnienia danych z ewidencji ludności w tym z rejestru PESEL i rejestrów mieszkańców należało do wyłącznej kompetencji Oddziału Spraw Obywatelskich WSOiC Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

Kierowane odwołania od rozstrzygnięcia organu I instancji wraz z aktami sprawy wpływały do kancelarii WSOiC. Po zarejestrowaniu w kancelarii Wydziału i dekretacji Dyrektora WSOiC przekazywane były przez Kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich pracownikowi merytorycznemu. W kontrolowanym okresie postępowania prowadzone były przez 3 pracowników. Wytworzona w toku postępowania korespondencja była przygotowywana przez pracownika merytorycznego i przekazywana do akceptacji/podpisu osobie upoważnionej w EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją) oraz w wersji papierowej. Do podpisywania pism wychodzących sporządzonych w toku postępowania administracyjnego upoważniony był – Kierownik Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Zastępca Kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich, natomiast do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych upoważniony był Dyrektor WSOiC, jak również Zastępca Dyrektora Wydziału, a pod ich nieobecność także Kierownik Oddziału Spraw Obywatelskich. Jakość pracy pracownika merytorycznego realizującego zadania w ww. zakresie, jak również Kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich, w tym terminowość podejmowanych działań, weryfikowana była przez dyrektora WSOiC za pośrednictwem systemu elektronicznego (EZD). W przypadku prowadzonych postępowań administracyjnych, ocena merytoryczna pism i zasadności ich zastosowania, była dokonywana odpowiednio przez Dyrektora WSOiC, Zastępcę Dyrektora Wydziału, Kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich lub Zastępcy Kierownika Oddziału na etapie akceptacji pisma, czy też rozstrzygnięcia administracyjnego⁷.

Czynnościom kontrolnym poddano 9⁸ postępowań (co stanowi 45% wszystkich 20 postępowań administracyjnych przeprowadzonych w 2019 r. przez WSOiC Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi), w tym: 1 w przedmiocie odmowy udostępnienia danych z rejestru mieszkańców; 8 w przedmiocie odmowy udostępnienia danych z rejestru PESEL.

⁷ Mapa procesu II instancja pt: *Rozpatrywanie spraw w drugiej instancji z zakresu ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk*, wersja 1.4, zaakceptowana 17.07.2017.

⁸ Lista sprawdzająca nr 1, poz. 1-9, w aktach kontroli.

Czynności kontrolne potwierdziły, iż we wszystkich skontrolowanych postępowaniach administracyjnych Wojewoda Łódzki był organem właściwym rzeczowo i miejscowo do prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie odmowy udostępnienia danych z ewidencji ludności.

Ponadto poddane czynnościom kontrolnym wszystkie rozstrzygnięcia administracyjne Wojewody Łódzkiego zostały wydane w oparciu o odpowiednią podstawę prawną i spełniały wymogi określone w rozdziale 10 Kodeksu postępowania administracyjnego⁹.

W 1 analizowanym postępowaniu Wojewoda Łódzki uchylił decyzję organu I instancji. Natomiast w przypadku 8 postępowań odwoławczych, na zasadzie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, utrzymał w mocy rozstrzygnięcia organów gmin¹⁰.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że sposób doręczenia przez Wojewodę Łódzkiego pism procesowych w tym rozstrzygnięć w prowadzonych postępowaniach administracyjnych był prawidłowy. Kierowana do stron korespondencja doręczana była w sposób określony w art. 42 Kodeksu postępowania administracyjnego. Dowody doręczania pism procesowych (zwrotne potwierdzenie odbioru) załączane były do akt sprawy.

III. Prawidłowość załatwiania skarg na organy gmin.

W okresie objętym kontrolą do WSOiC Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi nie wpłynęła żadna skarga na działania organów gmin w zakresie udostępniania danych z ewidencji ludności.

IV. Terminowość załatwianych spraw.

Analiza postępowań administracyjnych dowodzi, iż czynności w sprawie były podejmowane zgodnie z dyspozycją wyrażoną w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. z normą nakładającą na organ administracji publicznej załatwienie sprawy (...) w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

V. Sprawowanie nadzoru nad udostępnianiem danych jednostkowych z ewidencji ludności w województwie łódzkim.

W okresie objętym kontrolą, WSOiC zgodnie z *Planem Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na 2019 r.* zaplanował i zrealizował pięć kontroli w organach gmin. Przedmiotem kontroli było wykonywanie zadań z zakresu ewidencji ludności w tym udostępnianie danych jednostkowych z ewidencji ludności. Kontrole zostały przeprowadzone w Urzędzie Miasta i Gminy Działoszyn, Urzędzie Miasta i Gminy Błaszki, Urzędzie Gminy Kluki, Urzędzie Gminy Czerniewice i Urzędzie Gminy Sławno (podana kolejność odzwierciedlona została w *Planie Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na 2019 r.*)¹¹.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

¹⁰ Lista sprawdzająca nr 1, poz. 1-9, w aktach kontroli.

¹¹ Pkt 88-92 *Planu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na 2019 r.*, w aktach kontroli.

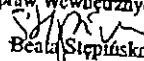
Kontrola w Urzędzie Miasta i Gminy Działoszyn rozpoczęła się w I kwartale, tj. w marcu 2019 r., a zakończyła się w czerwcu 2019 r. Kontrola w Urzędzie Miasta i Gminy Błaszki rozpoczęła się w II kwartale, tj. w maju 2019 r., a zakończyła się w listopadzie 2019 r. Kontrola w Urzędzie Gminy Kluki rozpoczęła się w II kwartale, tj. w kwietniu 2019 r., a zakończyła się w sierpniu 2019 r. Kontrola w Urzędzie Gminy Czerniewice rozpoczęła się w III kwartale, tj. we wrześniu 2019 r., a zakończyła się w styczniu 2020 r. Natomiast kontrola w Urzędzie Gminy Sławno rozpoczęła się w IV kwartale, tj. w listopadzie 2019 r., a zakończyła się w lutym 2020 r.

Przedmiotowe kontrole zostały przeprowadzone na podstawie Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi stanowiącego załącznik do zarządzenia Wojewody Łódzkiego nr 3/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi¹². Przedmiotowy dokument określa m.in. sposób organizacji kontroli w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi oraz zasady i tryb prowadzenia postępowań kontrolnych w zakresie uprawnień przyznanych Wojewodzie.

Podmiot kontrolowany sukcesywnie przekazywał do gmin, do służbowego wykorzystania, wytyczne nadsyłane do wojewodów przez nadzorującego realizację zadań wynikających z ustawy o ewidencji ludności ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W sytuacji pojawiających się wątpliwości oraz zapytań ze strony pracowników organów gmin podmiot kontrolowany stanowił wsparcie, równocześnie informował gminy województwa łódzkiego o zmianach przepisów prawa mających istotny wpływ na zakres zadań realizowanych przez ich organy. Było to ważne z uwagi na zmiany legislacyjne w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności¹³, która spowodowała, że od dnia 1 lipca 2019 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przestał być organem właściwym do udostępniania danych jednostkowych z rejestru PESEL. Zgodnie z ww. nowelizacją ustawy o ewidencji ludności, od dnia 1 lipca 2019 r. właściwe do udostępniania danych jednostkowych z rejestru PESEL są wyłącznie organy gmin.

W analizowanym okresie, przy udziale WSOiC, w dniach 25-26 września 2019 r. w Nieborowie odbyło się seminarium dla Kierowników, zastępców oraz pracowników urzędów stanu cywilnego, podczas którego zostały przedstawione m.in. zagadnienia dotyczące udostępniania danych osobowych. Z uwagi na to, że w dużej mierze, sprawy z zakresu ewidencji ludności w małych gminach, realizuje kierownik urzędu stanu cywilnego, zorganizowane spotkanie pozwoliło na przedstawienie podstawowych zagadnień z tego zakresu.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
z upoważnienia

DYREKTOR
Departamentu Spraw Obywatelskich
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Beata Stępińska

¹² Zarządzenie Wojewody łódzkiego nr 3/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, w aktach kontroli.

¹³ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1016).