



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Spraw Obywatelskich
Zastępca Dyrektora
Karol Szmaj

DSO-WSC.094.2.2023
Warszawa, 10 sierpnia 2023 r.

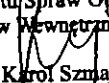
Pan Sławomir Kłosowski
Wojewoda Opolski

Szanowny Panie Wojewodo,

w związku z przeprowadzoną przez zespół kontrolny MSWiA kontrolą w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu na temat: „*Prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych i terminowość załatwiania spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imienia i nazwiska, a także skuteczność sprawowanego nadzoru*”, w załączeniu uprzejmie przekazuję wystąpienie pokontrolne.

Jednocześnie wskazuję, że w związku z uwzględnieniem zastrzeżenia zgłoszonego do projektu wystąpienia pokontrolnego dotyczącego kwestii organizowania spotkań/konferencji/narad/szkoleń, treść wystąpienia pokontrolnego została stosownie zmieniona.

Z upoważnienia
Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Zastępca Dyrektora
Departamentu Spraw Obywatelskich
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Karol Szmaj

Opolski Urząd Wojewódzki
w Opolu

16-08-2023

KANCELARIA OSOBLNA
Urszula Baucz



RPLW/126015/2023 P

Data: 2023-08-16

Opolski Urząd Wojewódzki



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Spraw Obywatelskich
Zastępca Dyrektora
Karol Szmaj

egz. nr 1

DSO-WSC.094.2.2023
Warszawa, 10 sierpnia 2023 r.

Pan Sławomir Kłosowski
Wojewoda Opolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2023, na temat: „Prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych i terminowość załatwiania spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imienia i nazwiska, a także skuteczność sprawowanego nadzoru”, przeprowadzonej w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z siedzibą przy ul. Piastowskiej 14 w Opolu.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone całkowicie poza siedzibą Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu, tj. w trybie zdalnym, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 224), w okresie od 23 maja 2023 r. do 20 czerwca 2023 r., przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

Kierownik zespołu kontrolnego – Pan Janusz Mandziak, starszy specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 4/2022 z dnia 14 listopada 2022 r.,

Członek zespołu kontrolnego – Pani Daria Józefczuk-Sawczuk, główny specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 3/2022 z dnia 14 listopada 2022 r.

Celem kontroli była ocena prawidłowości działań podejmowanych przez Wojewodę Opolskiego w zakresie obowiązków realizowanych na podstawie ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego* oraz ustawy *o zmianie imienia i nazwiska*, w tym przede wszystkim ocena prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imienia i nazwiska, a także ocena sprawowanego nadzoru nad rejestracją stanu cywilnego oraz zmianą imienia i nazwiska.

Wyniki działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie kryteriów: legalności, celowości i rzetelności.

Zakres kontroli obejmował działalność Wojewody Opolskiego w zakresie:

- prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych oraz wydawanych rozstrzygnięć (decyzji i postanowień), gdzie Wojewoda Opolski działał jako organ pierwszej lub drugiej instancji. Postępowania zostały ocenione pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego i proceduralnego;
- terminowości załatwianych spraw;
- sprawowania nadzoru nad rejestracją stanu cywilnego oraz zmianą imienia i nazwiska w województwie opolskim.

Ogólna ocena kontrolowanej działalności.

Realizację przez Wojewodę Opolskiego spraw z zakresu nadzoru nad rejestracją stanu cywilnego oceniono **pozytywnie**, mimo stwierdzonych **nieprawidłowości**¹.

Przyjęta w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu organizacja pracy zapewnia terminową realizację środków odwoławczych przekazanych do rozpatrzenia Wojewodzie Opolskiemu, jak również realizację spraw prowadzonych przez Wojewodę Opolskiego w pierwszej instancji.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia w sposobie prowadzenia postępowań administracyjnych nie miały negatywnego wpływu na merytoryczny wynik sprawy. Niemniej jednak stwierdzone uchybienia w kilku badanych sprawach rzutują na ocenę wskazującą na nieprawidłowości w tym zakresie.

W zakresie prowadzenia nadzoru przez Wojewodę Opolskiego nad kierownikami urzędów stanu cywilnego, analiza akt kontroli potwierdziła prawidłowe realizowanie zaleceń i rekomendacji Ministra SWiA dotyczących kształtowania jednolitej polityki w zakresie rejestracji stanu cywilnego.

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

¹ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocena negatywna.

I. Organizacja pracy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

W 2022 roku sprawy z zakresu rejestracji stanu cywilnego realizowane były przez Oddział Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych znajdujący się w strukturze Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

Podstawowym aktem określającym strukturę, organizację i podział zadań w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu jest Regulamin Organizacyjny Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu wprowadzony zarządzeniem nr 2/21 Wojewody Opolskiego z dnia 7 stycznia 2021 r.

Za kierowanie Oddziałem Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych (w ramach Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców) odpowiedzialny był kierownik.

Do zadań kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych należało m.in. zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Sprawy objęte kontrolą w 2022 r. realizowane były przez dwóch pracowników Oddziału Spraw Obywatelstwa oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, w tym kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich.

Stanowisko Kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich zajmował Pan Tomasz Rippel.

Bezpośredni nadzór nad pracą Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych należał do obowiązków Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

Wykaz osób realizujących zadania będące przedmiotem kontroli oraz wskazanie zakresów czynności, z których wynika realizacja przedmiotowych zadań w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. przedstawia poniższa tabela.

Wykaz osób realizujących zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.			
Imię i nazwisko	Stanowisko	Data wydania zakresu obowiązków	Symbol stanowiska
Tomasz Rippel	Kierownik Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych	9 grudnia 2016 r.	SO.I.1
Ewa Czarniecka	Inspektor Wojewódzki	26 marca 2015 r.	SO.I.2

*Sporządzono na podstawie dokumentów przekazanych z WSOiC Opolskiego UW oraz pisma Dyrektora WSOiC z dnia 5 kwietnia 2023 r. nr SO.I.1610.1.2023.ECZ

II. Ocena realizacji zadań przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

A/ Prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych.

Czynnościom kontrolnym poddano 3 postępowania administracyjne Wojewody Opolskiego prowadzone w trybie zwykłym. W jednej kontrolowanej sprawie stwierdzono nieprawidłowości, które mogły mieć negatywny wpływ na sposób załatwienia tej sprawy, niemniej nie rzutowały negatywnie, w ujęciu ogólnym, na funkcjonowanie kontrolowanej działalności Wojewody Opolskiego.

- **Prawidłowość ustalenia przez Wojewodę Opolskiego zachowania terminu do wniesienia środka odwoławczego** – przeprowadzona analiza 3 postępowań administracyjnych nie wykazała nieprawidłowości w powyższym zakresie (100%).
- **Prawidłowość dokonanej przez Wojewodę Opolskiego oceny sposobu przeprowadzenia postępowania przez organ pierwszej instancji pod kątem terminowości załatwiania spraw.**

Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.) dalej: *Kpa*, załatwienie sprawy powinno nastąpić niezwłocznie w oparciu o dowody powszechnie znane, albo znane organowi z urzędu lub dowody przedstawione przez stronę. W przypadku gdy sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy. Stosownie zaś do art. 36 cyt. ustawy, o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić

strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

We wszystkich sprawach (100%) Wojewoda prawidłowo ocenił, że kierownik urzędu stanu cywilnego albo zakończył prowadzone postępowania administracyjne w terminie, albo zgodnie z przepisami zawiadamił strony o konieczności przedłużenia postępowania.

- **Terminowość rozpatrywania przez Wojewodę Opolskiego środków odwoławczych od rozstrzygnięć wydawanych przez kierownika urzędu stanu cywilnego w pierwszej instancji.**

Zgodnie z art. 35 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Stosownie do art. 36 o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W 2 z 3 (66 %) Wojewoda rozpatrzył odwołania w terminie.

W sprawie Nr SO.I.6231.1.2022.ECZ zespół kontrolny stwierdził brak w aktach zwrotnego potwierdzenia odbioru przez stronę zawiadomienia Wojewody Opolskiego z dnia 25 lutego 2022 r. informującego o niemożności załatwienia sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, co uniemożliwia stwierdzenie, czy zawiadomienie zostało skutecznie doręczone stronie. W konsekwencji budzi wątpliwość, czy odwołanie zostało rozpatrzone przez Organ w ustawowym terminie.

- **Prawidłowość zastosowania innych przepisów procedury administracyjnej oraz przepisów merytorycznych w postępowaniu odwoławczym.**

Analiza postępowań pod kątem prawidłowości procedury administracyjnej i przepisów merytorycznych w postępowaniu odwoławczym wykazała prawidłowość w 2 z 3 skontrolowanych sprawach (66 %).

W sprawie nr SO.I.6231.1.2022.ECZ zespół kontrolny stwierdził następujące nieprawidłowości:

1. Z akt sprawy wynika, że zarówno Organ I i II instancji nie podjął działań zmierzających do ustalenia i wyjaśnienia treści żądania strony, mimo iż wnioski strony były niejasne oraz budziły wątpliwości co do kwalifikacji żądania.

Z treści wniosku strony z dnia 4 listopada 2021 r. i wniosku uzupełniającego z dnia 27 listopada 2021 r. można wywieść, że żądanie wnioskodawcy dotyczyło

wykreślenia błędnego zapisu dotyczącego kraju urodzenia z „ewidencji mObywatel”. W kontekście powyższego żądania, a także braku uprawnień kierownika urzędu stanu cywilnego do dokonywania zmian w aplikacji mObywatel, istotne było ustalenie przez organ realizujący wniosek treści i zakresu żądania (w jakim dokumencie/rejestrze/aplikacji wnioskodawca żąda dokonania zmian) wraz z wyjaśnieniem wnioskodawcy obowiązujących przepisów prawa.

Wniosek wszczynający postępowanie administracyjne, w przypadku wątpliwości co do treści żądania, stanowi podstawę do podjęcia przez organ administracji publicznej ustaleń w zakresie rzeczywistej woli osoby, od której pochodzi. W sytuacji, gdy charakter wniesionego pisma budzi więc wątpliwości, organ administracji ma obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony, np. wezwać stronę do złożenia dodatkowych wyjaśnień – precyzujących złożone podanie, a następnie dopiero przystąpić do rozpatrzenia wniesionego podania (wyrok NSA z dnia 5.07.2018 r. sygn. akt I OSK 1987/16). Organ administracji publicznej nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony. Jednocześnie obowiązkiem organu było w sposób wyczerpujący poinformować stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, stosownie do art. 7 i 9 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*. Dopiero po wyjaśnieniu powyższego można bowiem dokonać kwalifikacji wniosku i podjąć w zależności od ustaleń stosowne działania (np. przekazać wniosek do organu właściwego, rozpatrzyć wniosek).

2. Wojewoda Opolski utrzymując w mocy decyzję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Opolu, rozstrzygnięcie oparł na innej podstawie prawnej niż organ pierwszej instancji i nie zwrócił uwagi na nieprawidłowe zastosowanie i wskazanie przez organ pierwszej instancji w podstawie prawnej rozstrzygnięcia przepisu art. 124 ust. 4 ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego*.

Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Opolu wydał decyzję na podstawie m.in. art. 124 ust. 4 ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego* i art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ewidencji ludności*, stanowiąc o odmowie ustalenia kraju urodzenia widniejącego w Systemie Rejestrów Państwowych. Natomiast Wojewoda Opolski utrzymując w mocy ww. decyzję Kierownika USC jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazał ww. przepis z ustawy *o ewidencji ludności*, jak również przepis art. 35 ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego*.

Powołanie przez Organ pierwszej instancji przepisu art. 124 ust. 4 ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego* było nieprawidłowe. Ww. przepis stanowi o możliwości uzupełnienia z urzędu przez kierownika urzędu stanu cywilnego, w drodze czynności materialno-technicznej, treści aktu przy jego przenoszeniu do rejestru stanu cywilnego na podstawie dotychczasowych akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego, jeżeli informacje zawarte w tych aktach zbiorowych rejestracji stanu cywilnego nie budzą wątpliwości, a uzupełnienie treści aktu stanu cywilnego

następuje w zakresie informacji niewymaganych w przepisach dotychczasowych, a wymaganych niniejszą ustawą. Ww. przepis nie przewiduje możliwości dokonania powyższego uzupełnienia na wniosek (jest to regulacja dotycząca procesu migracji dedykowana dla kierownika urzędu stanu cywilnego), co z kolei uniemożliwia prowadzenie postępowania w przedmiotowej sprawie na wniosek strony i w konsekwencji wydawanie w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcia. Jednocześnie wskazać należy, że Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Opolu nie rozstrzygał w oparciu o art. 35 ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego*, na który powoływał się Wojewoda Opolski.

3. Wojewoda Opolski wystosowując do strony zawiadomienie z dnia 25 lutego 2022 r. informujące o konieczności przedłużenia terminu załatwienia sprawy wskazał jako powód konieczność przeprowadzenia cyt.: „wszechstronnej analizy obszernego materiału dowodowego”, co nie znajduje jednak oparcia w aktach sprawy. Dokumentacja sprawy zawiera bowiem 9 dokumentów (w tym 4 pochodzące od strony postępowania) liczących 17 stron. Dodatkowo, z akt sprawy nie wynika, aby Wojewoda Opolski dokonywał nowych ustaleń w celu oceny (weryfikacji) zebranego materiału dowodowego.

Należy zwrócić uwagę, że jeżeli organ administracyjny w sposób nieuzasadniony "przedłuża" w trybie art. 36 § 2 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* termin załatwienia sprawy można mówić o przewlekłości postępowania (art. 37 *Kpa*).

4. Wojewoda Opolski nie zwrócił uwagi Kierownikowi Urzędu Stanu Cywilnego na nieprawidłowe działanie związane z wszczęciem postępowania.

Z akt sprawy wynika, iż strona wystąpiła z wnioskiem do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego z dnia 4 listopada 2021 r. (data wpływu do organu - 12 listopada 2021 r.). W dniu 3 grudnia 2021 r. do Organu wpłynął kolejny wniosek w sprawie, tj. wniosek z dnia 27 listopada 2021 r., w którym strona poinformowała, że żądanie zawarła w pierwszym wniosku. Natomiast Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w dniu 7 grudnia 2021 r. wystosował do strony zawiadomienie o wszczęciu postępowania w dniu 3 grudnia 2021 r. na wniosek strony z dnia 27 listopada 2021 r.

Powyższe działanie jest niezgodne z art. 61 § 3 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*. Stosownie do powyższego przepisu datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

B/ Prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia jednego z dwóch/kilku aktów stanu cywilnego.

Czynnościom kontrolnym poddano 7 postępowań administracyjnych Wojewody Opolskiego prowadzonych w przedmiocie unieważnienia jednego z dwóch/kilku

aktów stanu cywilnego. We wszystkich składowych miernika służących ocenie kontrolowanego obszaru, stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości nie miały w efekcie negatywnego wpływu na ogólne funkcjonowanie kontrolowanej działalności Wojewody Opolskiego.

• **Udział strony w postępowaniu administracyjnym.**

Przeprowadzona kontrola 7 postępowań administracyjnych wykazała uchybienie w 1 sprawie (85 %).

Zgodnie z art. 10 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, organy administracji publicznej są obowiązane zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, za wyjątkiem spraw nie cierpiących zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego i grożących niepowetowaną szkodą materialną. Stroną jest natomiast każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowania albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*).

Jednym natomiast z aspektów realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu jest zawiadomienie jej o wszczęciu postępowania w sprawie i sposobie załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 61 § 4 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie zgodnie z art. 28 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*. Postępowanie administracyjne prowadzone bez udziału wszystkich stron postępowania jest dotknięte istotną wadą i może zostać wzruszone w postępowaniu nadzwyczajnym. Z kolei zgodnie z art. 109 i 110 ustawy Kpa decyzję doręcza się stronom na piśmie i co do zasady organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia.

Przeprowadzona analiza postępowania Nr SO.I.6232.3.2022.ECZ wykazała, że Wojewoda Opolski po otrzymaniu zawiadomienia Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Nysie w sprawie istnienia dwóch aktów stanu cywilnego dotyczących tego samego zdarzenia, przed wydaniem decyzji w sprawie nie wystosował do strony zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu, a rozstrzygnięcie skierował jedynie do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Nysie. Z akt postępowania administracyjnego nie wynika, aby Organ podejmował działania w kierunku ustalenia strony postępowania. W aktach sprawy znajduje się jedynie „informacja” (starszego inspektora wojewódzkiego) o braku możliwości ustalenia bieżącego adresu osoby, brak jest natomiast informacji, czy organ podejmował próby ustalenia adresu zamieszkania strony i w jaki sposób.

• **Prawidłowość zastosowania innych przepisów procedury administracyjnej oraz przepisów merytorycznych w postępowaniu administracyjnym.**

Przeprowadzona kontrola 7 postępowań administracyjnych wykazała nieprawidłowości we wszystkich analizowanych sprawach (0%).

Zespół kontrolerów stwierdził następujące uchybienia:

1. W kontrolowanych sprawach, tj. nr SO.I.6232.1.2022.ECZ, SO.I.6232.2.2022.ECZ, SO.I.6232.3.2022.ECZ, SO.I.6232.4.2022.ECZ, SO.I.6232.5.2022.ECZ, SO.I.6232.6.2022.ECZ, SO.I.6232.7.2022.ECZ, stwierdzono, iż Wojewoda Opolski w swych rozstrzygnięciach wskazywał nieprecyzyjną podstawę prawną, tj. art. 127 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*, podczas gdy w okolicznościach kontrolowanych spraw zastosowanie powinien znajdować wyłącznie art. 127 ust. 2 cyt. ustawy (0%).

Wskazywanie w rozstrzygnięciu jako podstawy prawnej dwóch wykluczających się trybów umożliwiających unieważnienie aktu stanu cywilnego jest niepoprawne. Podstawa prawna decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 pkt 4 Kpa) musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów zarówno prawa proceduralnego, jak i materialnego. Należy wskazać, że błędne wskazanie w podstawie prawnej rozstrzygnięcia, jak i jego uzasadnieniu, przepisu prawa, który nie mógł znaleźć w sprawie zastosowania może stanowić naruszenie ogólnej zasady legalizmu, o której mowa w art. 6 Kpa.

W ocenie zespołu kontrolnego powyższe uchybienia Wojewody Opolskiego nie rzutują na finalny sposób rozstrzygnięcia badanych spraw, niemniej z uwagi na powtarzalny ich charakter (we wszystkich badanych sprawach w przedmiocie unieważnienia jednego z dwóch/kilku aktów stanu cywilnego), należy uznać je za nieprawidłowość.

2. W sprawie Nr SO.I.6232.3.2022.ECZ rozstrzygnięcie Wojewody Opolskiego nie zawiera informacji o stronie i nie zostało doręczone stronie.

Elementem koniecznym decyzji jest wskazanie w jej treści adresata (art. 107 § 1 pkt 3 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*). Organ administracji prowadzący postępowanie ma obowiązek ustalić strony postępowania, tj. dane personalne i adres zamieszkania, a następnie doręczyć wydaną decyzję stronie jako warunek konieczny jej wprowadzenia do obrotu prawnego (art. 109 i 110 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*). Decyzje są wydawanymi w formie procesowej indywidualnymi aktami administracyjnymi zewnętrznymi, skierowanymi do konkretnego adresata. Jako akty kierowane do podmiotów indywidualnie określonych oraz jako akty zewnętrzne muszą być zakomunikowane adresatom w formie wskazanej w *Kpa*. Decyzja rozpoczyna swój byt prawny z chwilą jej wydania (sporządzenia i podpisania), jednak skutki prawne wywołuje dopiero z chwilą doręczenia.

3. W aktach sprawy Nr SO.I.6232.2.2022.ECZ brak jest dokumentów potwierdzających doręczenie stronom decyzji Wojewody Opolskiego z dnia 24 listopada 2022r., jak również dokumentów potwierdzających podjęcie przez Wojewodę Opolskiego działań zmierzających do ustalenia faktu doręczenia stronom decyzji. W aktach znajduje się jedynie odrębna informacja starszego inspektora wojewódzkiego (bez daty jej sporządzenia), że zwrotka nie została przesłana z powrotem.

Zgodnie z art. 109 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* decyzję doręcza się stronom na piśmie. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej (art. 110 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*). Brak w aktach sprawy zwrotnego potwierdzenia odbioru rozstrzygnięcia uniemożliwia ustalenie, czy rozstrzygnięcie weszło do obrotu prawnego.

• **Terminowość załatwiania spraw.**

W 6 badanych sprawach, Wojewoda Opolski terminowo wydał rozstrzygnięcie (85%), natomiast w jednej uchybił terminowi załatwienia sprawy.

Zgodnie z art. 35 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody powszechnie znane, albo znane organowi z urzędu lub dowody przedstawione przez stronę. W przypadku, gdy sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy. Stosownie do art. 36 Kpa o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

W sprawie nr SO.I.6232.2.2022.ECZ zawiadomienie o wszczęciu postępowania Organ wystosował do stron postępowania w dniu 4 lipca 2022r. Z pisma Poczty Polskiej S.A., które wpłynęło do Wojewody Opolskiego 16 września 2022 r. wynika, że przesyłka została doręczona w dniu 9 lipca 2022 r. Natomiast decyzja Wojewody Opolskiego została wydana dopiero w dniu 24 listopada 2022 r.

Z powyższego wynika, że Wojewoda Opolski wydał decyzję po ponad 4 miesiącach i w trakcie trwania niniejszego postępowania nie informował stron postępowania o niemożności zakończenia postępowania w ustawowym terminie, przedłużeniu terminu zakończenia sprawy, jego powodach oraz możliwości wniesienia ponaglenia.

C/ Prawidłowość prowadzenia nadzoru.

W zakresie prawidłowości prowadzenia nadzoru przez Wojewodę Opolskiego w okresie objętym kontrolą, w jednym z mierników mających na celu dokonanie oceny tego organu w badanym obszarze, stwierdzono uchybienie.

- **Przekazywanie zaleceń i rekomendacji celem kształtowania jednolitej polityki w zakresie rejestracji stanu cywilnego.**

Ocena realizacji zaleceń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczących kształtowania jednolitej polityki w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie *Prawo o aktach stanu cywilnego* wykazała prawidłowość działań podejmowanych w powyższym obszarze przez Wojewodę Opolskiego, co należy ocenić **pozytywnie**.

W tym celu dokonano sprawdzenia, czy Wojewoda Opolski przekazał kierownikom urzędów stanu cywilnego z terenu województwa opolskiego wszystkie zalecenia i wytyczne kierowane w roku 2022 oraz czy uczynił to bez zbędnej zwłoki.

Oceny dokonano w odniesieniu do następujących zaleceń i wytycznych.

Wytyczne MSWiA	Data przekazania do kierowników usc.
DSO-WEL-0370-14-5/2022 z dnia 16 marca 2022 r.	18 marca 2022 r.
DSO-WSC-6001-13/2022 z dnia 6 czerwca 2022 r.	13 czerwca 2022 r.
DSO-WSC-6001-16/2022 z dnia 14 czerwca 2022 r.	17 czerwca 2022 r.
DSO-WSC-6001-22/2022 z dnia 1 sierpnia 2022 r.	3 sierpnia 2022 r.
DSO-WSC-6001-18/2021 z dnia 24 listopada 2022 r.	25 listopada 2022 r.
DSO-WSC-6001-33/2022 z dnia 15 grudnia 2022 r.	20 grudnia 2022 r.

Na 6 pism okólnych skierowanych przez Departament Spraw Obywatelskich MSWiA do wszystkich dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich i równorzędnych urzędów wojewódzkich, Wojewoda Opolski wskazał otrzymanie 6 pism, które zostały przekazane następnie podległym kierownikom urzędów stanu cywilnego.

Należy również dodać, że nie stwierdzono żadnych uchybień w zakresie terminowości w przekazywaniu przez Wojewodę Opolskiego podległym kierownikom urzędów stanu cywilnego pism okólnych Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA. Wszystkie pisma okólne zostały przekazane w terminie kilku dni od momentu ich otrzymania z MSWiA.

- **Terminowość odpowiedzi na zapytania kierowników urzędów stanu cywilnego.**

Z zakresu rejestracji stanu cywilnego kontrola objęła 2 sprawy, w których Wojewoda Opolski udzielił odpowiedzi na zapytania kierowników urzędów stanu cywilnego z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Nie stwierdzono uchybień w terminowości załatwienia spraw (100 %).

- **Zgodność z prawem udzielania odpowiedzi na zapytania kierowników urzędów stanu cywilnego.**

Z zakresu rejestracji stanu cywilnego kontrola objęła 2 sprawy dotyczące zapytań podległych Wojewodzie Opolskiemu kierowników urzędów stanu cywilnego. Nie stwierdzono nieprawidłowości (100 %).

- **Organizowanie spotkań/narad/konferencji/szkoleń z kierownikami urzędów stanu cywilnego.**

W okresie objętym kontrolą, tj. 2022 r., pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie przeprowadzili spotkań/konferencji/narad/szkoleń z pracownikami nadzorowanych urzędów stanu cywilnego. Wojewoda Opolski w piśmie nr SO.I.1610.1.2023.ECZ z 26 maja 2023 r. wyjaśnił, iż brak organizacji takich spotkań miał związek z obowiązującym do 16 maja 2022 r. stanem epidemii, a po tej dacie – stanem zagrożenia epidemicznego. Dodatkowo wskazał, że po 24 lutym 2022 r. – czyli po inwazji Rosji na Ukrainę – pracownicy oraz kierownictwo Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, w tym również pracownicy Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, byli zaangażowani w pomoc uchodźcom.

Uwzględniając powyższe okoliczności, brak organizacji przez Wojewodę Opolskiego spotkań/konferencji/narad/szkoleń, nie został oceniony jako uchybienie.

- **Planowanie kontroli w urzędach stanu cywilnego – brak uchybień.**

Zgodnie z Planem kontroli Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2022 r. zaplanowanych zostało 5 kontroli z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany

imion i nazwisk, tj. w Urzędzie Stanu Cywilnego w Paczkowie, Korfantowie, Popielowie, Leśnicy i Kietrze.

- **Przeprowadzanie kontroli w urzędach stanu cywilnego – brak uchybień.**

Wojewoda Opolski w roku 2022 przeprowadził wszystkie zaplanowane kontrole. Analiza wystąpień pokontrolnych kierowanych przez Wojewodę Opolskiego do kontrolowanych podmiotów, nie wykazała nieprawidłowości.

Wnioski i zalecenia.

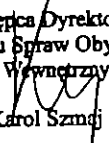
W celu usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości w sposobie prowadzenia spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego, wnoszę o:

- podjęcie działań zmierzających do przestrzegania przez Wojewodę Opolskiego przepisów prawa proceduralnego i materialnego w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych (m. in. w zakresie: zagwarantowania stronom czynnego udziału w postępowaniach, doręczania rozstrzygnięć (decyzji), i dokumentowania powyższego, przestrzegania ustawowych terminów załatwiania spraw, właściwej weryfikacji sposobu prowadzenia postępowań przez organ pierwszej instancji).

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przedstawienie, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w sposobie prowadzenia spraw.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z upoważnienia

Zastępca Dyrektora
Departamentu Spraw Obywatelskich
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Karol Szindj

Wykonano w 2 egzemplarzach:

Egz. nr 1 – Wojewoda Opolski

Egz. nr 2 – a/a