



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.18.2024.MJ

Pan
Dariusz Chromiec
Burmistrz Stronia Śląskiego
Urząd Miejski w Stroniu Śląskim
ul. Kościuszki 55,
57-550 Stronie Śląskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Burmistrz Stronia Śląskiego, prawidłowo pouczony, nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.)

Wrocław, dnia 23 grudnia 2024 r.

I. Informacje organizacyjne.

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Stroniu Śląskim
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Dariusz Chromiec, Burmistrz Stronia Śląskiego.
Zakres kontroli	Temat kontroli: realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących ewidencji ludności. 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 rządowej¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², imienne upoważnienie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 sierpnia 2024 r. nr KO-KZ.0030.5.2024.MJ. Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 25 czerwca 2024 r. planem kontroli na II półrocze 2024 r.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej	12-14 sierpnia 2024 r.
Kontrolerzy	Magdalena Janiszewska, starszy inspektor wojewódzki, z Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 5 z 7 sierpnia 2024 r., KO-KZ.0030.5.2024.MJ.

(akta kontroli: str. 3)

¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

II. Ocena kontrolowanej jednostki.

Realizację zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie ewidencji ludności oceniono **negatywnie**.

III. Ustalenia kontroli.

Obszar dotyczący ewidencji ludności.

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych.

W kontrolowanym okresie wydano 6 decyzji administracyjnych dotyczących wskazanego zakresu³. Kontroli poddano 100% ww. spraw, w tym 5 postępowań zakończonych umorzeniem postępowania⁴. W jednym przypadku organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego⁵.

Kontrola wykazała, iż organ prawidłowo ustalał strony postępowania oraz realizował obowiązek wynikający z art. 10 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

W sprawie⁷, w której 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.

W nagłówkach pism, kierowanych do stron w toku postępowania administracyjnego, stosowano prawidłowe oznaczenie organu gminy (Burmistrz Stronia Śląskiego).

Wszystkie sprawy zakończyły się wydaniem decyzji. Zgodnie z art. 107 k.p.a. ww. rozstrzygnięcia zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i stron, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis oraz pieczęć Burmistrza. W większości przypadków decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdowały się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć. Wyjątek dotyczy spraw USC.5343.10.2022, USC.5343.19.2022, co zostanie opisane w dalszej części niniejszego dokumentu.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

W sprawach nr USC.5343.10.2022, USC.5343.9.2023 nie sporządzono zawiadomienia o wszczęciu postępowania, co stanowi naruszenie art. 61 § 4 k.p.a.

Jednocześnie zauważyć należy, że przedmiotowe zawiadomienia o nr USC.5343.14.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.3.2023 nie zawierają daty wszczęcia postępowania. Wskazać należy, że w myśl art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień

³ USC.5343.10.2022, USC.5343.14.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.3.2023, USC.5343.5.2023, USC.5343.9.2023.

⁴ USC.5343.14.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.3.2023, USC.5343.5.2023, USC.5343.9.2023.

⁵ USC.5343.10.2022.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572) – zwana dalej: k.p.a.

⁷ USC.5343.10.2022.

doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Podkreślić należy, że przedmiotowa data stanowi istotny element ww. zawiadomienia m.in. z uwagi na termin przewidziany dla załatwienia sprawy.

W toku kontroli stwierdzono, iż organ zawiadamia o wszczęciu postępowania, informuje o treści art. 41 § 1 i § 2 k.p.a., jak również wyznacza stronom 7 dniowy termin na zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy, w formie postanowienia. W wyjaśnieniach wniesionych pismem z 23 października 2024 r. nr USC.1710.1.2024⁸ Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego wskazał, iż:

„wyznaczenie stronom postępowania 7 – dniowego terminu na zapoznanie się z materiałem dowodowym w formie postanowienia było zastosowaniem praktyki ówczesnego prawnika twierdząc, że w toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia (art. 123 § 1 Kodeks postępowania administracyjnego)”.

Wyjaśnić należy, że zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania (m.in. 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.⁹. Nie ma również podstaw do sporządzenia postanowienia o wyznaczenia terminu na zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, gdyż strona nie ma obowiązku brania udziału w postępowaniu administracyjnym (jest to jej prawo), dlatego powinna być jedynie zawiadomiona o takiej możliwości. Powyższe potwierdza treść art. 79a 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. Ponadto niezrozumiałe jest również wydawanie postanowienia w celu pouczenia strony o treści art. 41 k.p.a., gdyż powyższa informacja powinna znaleźć się w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. Podkreślenia wymaga, że postanowienie jest czynnością procesową o określonych cechach m.in. jest orzecznictwem czynnością procesową. Wiąże się to z rozstrzygnięciem określonych kwestii w postępowaniu, co do zasady, proceduralnych. Przedmiotem rozstrzygnięcia musi być wobec tego kwestia (zagadnienie) wymagająca rozstrzygnięcia organu administracji publicznej¹⁰.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że organ sporządza postanowienia na podstawie art. 10 w zw. z art. 123 i 124 k.p.a. w sprawie wyznaczenia stronom siedmiodniowego terminu na zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy, w sytuacji gdy postępowania stały się bezprzedmiotowe¹¹ (z uwagi na fakt, iż strona uprzednio wymeldowała się z lokalu). Zauważyć należy, iż powyższa praktyka jest zbędna i wydłuża czas trwania postępowania administracyjnego, które powinno niezwłocznie zakończyć się jego umorzeniem.

⁸ Zwanych dalej: wyjaśnieniami z 23 października 2024 r.

⁹ R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Komentarz do art. 61 k.p.a., Wyd. 8, Warszawa 2023.

¹⁰ R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Komentarz do art. 123 k.p.a. Wyd. 8, Warszawa 2023.

¹¹ Dot. spraw nr USC.5343.14.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.3.2023, USC.5343.5.2023, USC.5343.9.2023.

W toku kontroli stwierdzono, że w sprawie USC.5343.10.2022 nie przeprowadzono oględzin, ani nie przesłuchano świadków. Jedynym dowodem pozyskanym w trakcie postępowania wyjaśniającego była notatka młodszego inspektora Straży Miejskiej, z której wynika, co oświadczyła osoba przebywająca w lokalu, którego dotyczy postępowanie. Wskazano w niej również, iż „dokonano rozpytania sąsiadów”. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że zgromadzony materiał dowodowy był niewystarczający do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Wyjaśnić należy, że przedmiotowe oświadczenie nie ma takiej mocy dowodowej, jak zeznanie świadka, pouczonego o odpowiedzialności karnej, złożone do protokołu. Podkreślić należy, że organ administracji publicznej jest obowiązany w **sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały** materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że w omawianym przypadku postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone nierzetelnie.

W toku kontroli ustalono, że w postępowaniu dowodowym w sprawie nr USC.5343.19.2022 jedną z pierwszych czynności było wezwanie strony do złożenia zeznań, na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe wyjaśnić należy, że w myśl art. 86 k.p.a. jeżeli **po wyczerpaniu** środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. W związku z powyższym dowód z przesłuchania stron jest dowodem posiłkowym (subsidiarnym)¹². Przeprowadzenie tego dowodu jako jednego z pierwszych, co do zasady mija się z celem, bowiem przeprowadzenie tego dowodu ma między innymi dążyć do umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 81, art. 86 k.p.a.)¹³.

Kontrola wykazała, że w ww. wezwaniu strony nr USC.5343.19.2022 zawarto pouczenie o możliwości ukarania grzywną. W związku z powyższym zauważyć należy, że błędne jest pouczenie 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 przymusu¹⁴.

Mając na uwadze treść uzasadnienia decyzji nr USC.5343.10.2022 stwierdzić należy, że w większości jest zbędna i nie dotyczy omawianej sprawy. Organ porusza m.in. kwestie wszczęcia postępowania z urzędu (przedmiotowa sprawa wszczęta została na wniosek). W uzasadnieniu wskazano także, iż „katalog podmiotów legitymowanych do żądania wszczęcia postępowania w sprawie wymeldowania budzi pewne zastrzeżenia” oraz szczegółowe rozważania dotyczące tego zagadnienia. Zawarto tam również informację:

¹² Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I GSK 1007/18.

¹³ *Vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SA 1345/99; wyrok WSA Wrocław z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 494/18.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 86 k.p.a., wyd. 19, Warszawa 2024.

„więcej na ten temat w komentarzu do art. 25 u.e.l.”. Podkreślić należy, że dokumenty, w szczególności decyzje administracyjne należy sporządzać w taki sposób, aby były zrozumiałe dla strony i zawierały jedynie odniesienie do stanu faktycznego i prawnego danej, konkretnej sprawy.

Jednocześnie zauważyć należy, że w ww. uzasadnieniu wskazano, że „Straż Miejska dokonała kontroli dyscypliny meldunkowej i potwierdziła, że ww. osoba nie zamieszkuje pod wskazanym adresem, nie posiada żadnych rzeczy osobistych ani innych rzeczy stanowiących jej własność”, co nie jest twierdzeniem prawdziwym. Nie można uznać, iż na podstawie przyjętego oświadczenia strażnik miejski ustalił, w sposób nie budzący wątpliwości, że strona nie posiada żadnych z ww. rzeczy w przedmiotowym lokalu. Fakt ten organ mógłby ustalić przeprowadzając oględziny, niemniej jednak, jak już wskazano powyżej, nie przeprowadził takiego dowodu.

W toku kontroli stwierdzono, że w aktach sprawy nr USC.5343.10.2022 nie znajdowało się potwierdzenie doręczenia decyzji ustanowionemu przez sąd kuratorowi nieobecnej strony, a w aktach sprawy nr USC.5343.19.2022 zabrakło dokumentu potwierdzającego, że doręczono decyzję wnioskodawcy. W wyjaśnieniach z 23 października 2024 r. wskazano, że:

„w zakresie sprawy nr USC.5343.10.2022 decyzja została doręczona kuratorowi nieobecnej strony ustanowionemu przez sąd, jednak nie zostało to odnotowane na decyzji w formie złożonego podpisu kuratora”.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że organ nie dysponuje dowodem na skuteczne doręczenie przedmiotowej decyzji.

Odnosząc się do sprawy nr USC.5343.19.2022 w załączniku do ww. wyjaśnień przesłano kopię brakującego potwierdzenia odbioru przedmiotowej decyzji przez stronę.

Kontrola wykazała, że w decyzjach nr USC.5343.14.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.3.2023, USC.5343.5.2023, USC.5343.9.2023 zabrakło pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.

Mając na uwadze podstawy prawne wydanych rozstrzygnięć stwierdzono, że we wszystkich decyzjach dotyczących umorzenia postępowania w sprawach o wymeldowanie, przywołano art. 105 § 1 k.p.a. Wskazać należy, że z uwagi na fakt, iż podstawa prawna decyzji musi być powołana dokładnie, ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów, zarówno prawa formalnego jak i materialnego¹⁵, prawidłowo w przedmiotowych przypadkach powinien zostać przywołany art. 105 § 1 k.p.a., w zw. z art. 35 u.e.l.

W trakcie czynności kontrolnych zauważono, że na decyzji kończącej postępowanie nr USC.5343.14.2022 organ zamieścił nieprawidłowy znak sprawy (USC.5343.19.2022).

W toku kontroli ustalono, że z akt postępowania nr USC.5343.3.2023 nie wynikało, na jakiej podstawie stwierdzono, że podlegało ono 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.

¹⁵ Vide M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, art. 107 k.p.a., wyd. 8, Warszawa 2023 r.

Na wydanej decyzji w sprawie wymeldowania¹⁶ organ nie zamieścił adnotacji o opłacie skarbowej, co jest niezgodne z dyspozycją art. 8 ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej¹⁷.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w udostępnionych aktach postępowań brakowało metryk spraw, o których mowa w art. 66a k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono że na części dokumentów wpływających do Urzędu¹⁸ zabrakło pieczęci wpływu, co jest niezgodne z dyspozycją § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej¹⁹.

Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy organ nie zamieszczał informacji, co do sposobu ich wysyłki, o której mowa w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

Przyczynami powstania przedmiotowych nieprawidłowości były: nieprawidłowa interpretacja przepisów oraz nieprzestrzeganie procedur.

(dowód: akta kontroli str. 21-78, 190, 196)

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że postępowania nie są prowadzone terminowo. Zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 k.p.a. organ w części spraw²⁰ sporządził zawiadomienie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie. Przedmiotowe sygnalizacje prawidłowo wskazują nowy termin załatwienia sprawy oraz zawierają pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia. Niemniej jednak w pismach nr USC.5343.14.2022 (z 25 kwietnia 2023 r.) oraz USC.5343.19.2022 błędnie podano przyczynę zwłoki: „z uwagi na wydanie decyzji kończącej postępowanie w sprawie”. Stwierdzić należy, że decyzja nie została jeszcze wydana, a organ powinien powołać się np. na konieczność rozpatrzenia zebranego materiału dowodowego i sporządzenie decyzji. Podkreślić należy, iż w sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy, przyczyny zwłoki należy wskazywać rzetelnie.

Przy tym zauważyć należy, iż nie ma podstaw, aby z ww. powodów organ przedłużał prowadzenie postępowania o ponad miesiąc, skoro postępowanie wyjaśniające zostało już zakończone. W sprawie USC.5343.14.2022 r. stronom doręczono zawiadomienie z 25 stycznia 2023 r. o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym (w terminie 7 dni od daty jego otrzymania) w dniu 27 i 30 stycznia 2024 r. Następnie dopiero 25 kwietnia 2023 r. sporządzono ww. sygnalizację, w której wskazano jako nowy termin zakończenia postępowania 31 maja 2023 r. Powyższe stanowi naruszenie zasady szybkości postępowania.

¹⁶ USC.5343.10.2022.

¹⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2111).

¹⁸ Dot. notatki Straży Miejskiej w sprawie USC.5343.10.2022; pisma z Urzędu Gminy Kłodzko z 19 stycznia 2023 r. w sprawie USC.5343.14.2022; pisma z Urzędu Gminy Paczków z 26 lipca 2023 r. dot. sprawy USC.5343.3.2023.

¹⁹ Załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 ze zm.) - zwany dalej: Instrukcją kancelaryjną.

²⁰ Dot. USC.5343.10.2022, USC.5343.14.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.5.2023.

Jednocześnie stwierdzić należy, że pierwsze omawiane sygnalizacje w sprawach nr USC.5343.10.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.5.2023 zostały sporządzone już po upływie terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto sygnalizacja nr USC.5343.5.2022 z 8 sierpnia 2023 r. była zbędna, gdyż strona 12 lipca 2023 r. dokonała wymeldowania. W związku z powyższym postępowanie stało się bezprzedmiotowe, a organ powinien niezwłocznie wydać decyzję o umorzeniu postępowania. Tymczasem organ ww. pismem wyznaczył nowy termin zakończenia postępowania na 30 września 2023 r., natomiast decyzja wydana została dopiero 18 lipca 2024 r. Tego samego dnia wydano decyzję nr USC.5343.9.2023. W ww. sprawie pismem z dnia 12 grudnia 2023 r. zawiadomiono strony o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

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 skomplikowany²¹. 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 ww. sprawie USC.5343.14.2022, zasadne byłoby sporządzanie pierwszej sygnalizacji, przed upływem miesiąca. Niemniej powyższe nie miało wpływu na ocenę terminowości prowadzenia przedmiotowego postępowania administracyjnego.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że w postępowaniach nr USC.5343.10.2022, USC.5343.14.2022 (dot. pisma z dnia 28 października 2022 r.) organ nie dotrzymał wyznaczonego w ww. sygnalizacjach terminu. Podkreślenia wymaga, że w przypadku gdy zakończenie postępowania nie jest możliwe we wskazanym stronom terminie, organ obowiązany jest sporządzić kolejną sygnalizację.

Kontrola wykazała, że również postępowania nr USC.5343.3.2023, USC.5343.9.2023 nie zostały przeprowadzone w ustawowym terminie, a organ nie zastosował ww. sygnalizacji.

Jednocześnie zauważyć należy, że zawiadomienia o wszczęciu postępowania nr USC.5343.14.2022, USC.5343.19.2022, USC.5343.3.2023, USC.5343.5.2023 zostały sporządzone już po upływie terminu na załatwienie sprawy²².

W wyjaśnieniach z 23 października 2024 r. Kierownik USC w Stroniu Śląskim wskazał, że:

„Odnosząc się do nieterminowo prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych jak również uchybień w tym zakresie informuję, że powodem takiego stanu rzeczy jest zakres czynności, obowiązków, które zostały mi powierzone. Wykonywanie wszystkich zadań z zakresu czynności, które mam do realizacji powoduje, że nie jestem w stanie

²¹ 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 (...).

²² Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nr USC.5343.14.2022 sporządzono dopiero 28 października 2022 r., natomiast wniosek strony kompletny pod względem formalnym wpłynął 26 września 2022 r. Postępowanie nr USC.5343.19.2022 zostało wszczęte 24 listopada 2022 r., zawiadomienie o jego wszczęciu sporządzono 15 grudnia 2022 r. Natomiast 16 czerwca 2023 r. sporządzono zawiadomienia o wszczęciu postępowań nr USC.5343.3.2023 (wniosek wpłynął 10 maja 2023 r.) oraz nr USC.5343.5.2023 (dot. podania, które wpłynęło do Urzędu 17 maja 2023 r.).

wykonywać ich terminowo. Kilkakrotnie przeprowadzałam rozmowy z najwyższym kierownictwem. W dniu 06.02.2024 r. złożyłam oficjalne pismo do Burmistrza Stronia Śląskiego o rozwiązanie problemu związanego z zakresem czynności jaki mam do realizowania (w załączeniu kopia pisma złożonego do Burmistrza Stronia Śląskiego)”.

Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowych nieprawidłowości, gdyż problemy organizacyjne urzędu nie mogą stanowić uzasadnienia nieterminowego załatwiania spraw.

(dowód: akta kontroli, str. 21-78, 190-195)

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

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Kontroli poddano 20²³ spraw dotyczących udostępnień danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, w tym 2 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania²⁴.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że organ weryfikował wnioski pod względem formalnym. W 18 przypadkach wnioskodawcy byli zwolnieni z ponoszenia wymaganych opłat za udostępnienie danych z rejestru, na podstawie art. 53 pkt 1 u.e.l. W pozostałych sprawach²⁵ wniesiona została stosowna opłata za udostępnienie informacji oraz opłata skarbową wymagana w przypadku złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa.

Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania zostało wydane prawidłowo, na podstawie art. 47 ust. 3a u.e.l., z uwagi na przekroczenie limitu trzystu danych jednostkowych udostępnianych w bieżącym roku kalendarzowym z rejestru mieszkańców. Postanowienie zawierało wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 124 § 1 k.p.a.

Kontrola wykazała, że sprawy załatwiano terminowo²⁶.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione uchybienia i nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, że w sprawie nr USC.5345.5.2023 ponad zakres żądania udostępniono drugie imię, w odpowiedziach nr USC.5345.39.2023, USC.5345.63.2023, USC.5345.6.2024 numer PESEL. W pismach nr USC.5345.35.2023, USC.5345.46.2023, USC.5345.51.2023 udostępniono zbędnie datę zameldowania na pobyt stały. Jednocześnie w odpowiedziach nr USC.5345.5.2023, USC.5345.9.2023 zabrakło informacji dotyczących daty ważności dowodu osobistego. Natomiast w sprawach nr USC.5345.35.2023, USC.5345.46.2023 nie

²³ USC.5345.5.2023, USC.5345.9.2023, USC.5345.13.2023, USC.5345.17.2023, USC.5345.21.2023, USC.5345.25.2023, USC.5345.31.2023, USC.5345.35.2023, USC.5345.39.2023, USC.5345.46.2023, USC.5345.51.2023, USC.5345.55.2023, USC.5345.59.2023, USC.5345.63.2023, USC.5345.6.2024, USC.5345.10.2024, USC.5345.16.2024, USC.5345.21.2024, USC.5345.29.2023, USC.5345.30.2023.

²⁴ USC.5345.29.2023, USC.5345.30.2023.

²⁵ USC.5345.31.2023, USC.5345.55.2023.

²⁶ W sprawach w których nie było możliwości ustalenia daty wpływu ustalenia dokonano na podstawie daty sporządzenia lub podpisania wniosku.

poinformowano wnioskodawcy, że takie dane jak adres zamieszkania nie są gromadzone w rejestrze. Podkreślenia wymaga, że organ jest związany zakresem żądania wnioskodawcy, a w przypadku braku informacji, których żąda wnioskodawca, należy ustosunkować się do żądania zawartego we wniosku również w tym zakresie.

Jednocześnie w odpowiedzi na wniosek nr USC.5345.55.2023, który dotyczył „podania imion i nazwisk wszystkich osób (pełnoletnich) zameldowanych pod wskazanym adresem w okresie od 04.2022-10.01.2023 wraz z datami od kiedy są zameldowani” organ udostępnił dane osób zameldowanych, co było zgodne z definicją danych jednostkowych wynikającą z treści art. 47 ust. 4 u.e.l.²⁷. Niemniej nie pouczył wnioskodawcy, że w pozostałym zakresie żądania (dot. dat zameldowania) powinien złożyć odrębne wnioski. Dodatkowo przedmiotowe pismo nieprawidłowo nazwano „zaświadczeniem”, co zostanie wyjaśnione w dalszej części niniejszego dokumentu.

Jednocześnie zauważyć należy, mając na uwadze adnotację zamieszczoną na ww. odpowiedzi, iż pobierana opłata nie jest opłatą skarbową. Kwestię opłat za udostępnienie danych reguluje ustawa o ewidencji ludności (art. 53-56 u.e.l.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców oraz rejestru PESEL²⁸.

W 9 odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców²⁹ wskazano, że są to zaświadczenia. W związku z powyższym zauważyć należy, że podstawą ich wydania był art. 46 u.e.l., natomiast kwestię wydawanych zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL reguluje art. 45 u.e.l., który dotyczy innych sytuacji. W związku z powyższym zasadne byłoby stosowanie nomenklatury przewidzianej w ustawie.

Na podstawie udostępnionych akt nie możliwe było ustalenie w jaki sposób zostały doręczone odpowiedzi na wnioski komorników sądowych o udostępnienie danych, które wpłynęły drogą elektroniczną nr USC.5345.5.2023, USC.5345.9.2023, USC.5345.13.2023, USC.5345.17.2023, USC.5345.21.2023, USC.5345.25.2023 oraz postanowienia nr USC.5345.29.2023 i nr USC.5345.30.2023. W wyjaśnieniach z 23 października 2024 r. wskazano, że:

„(...) odpowiedzi na złożone wnioski zostały doręczone listownie.

W załączeniu potwierdzenia nadania przesyłek i wydruki ze strony poczty polskiej doręczeń odpowiedzi”.

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, iż wymienione wnioski zostały złożone elektronicznie, dlatego też powinny zostać doręczone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Powyższe dotyczy również spraw nr USC.5345.39.2023, USC.5345.51.2023, USC.5345.6.2024, USC.5345.10.2024, USC.5345.16.2024.

²⁷ Przez dane jednostkowe rozumie się informacje uzyskane z rejestrów, o których mowa w art. 3, dotyczące jednej osoby lub imion i nazwisk wszystkich osób zameldowanych pod jednym adresem.

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2482.

²⁹ Dot. USC.5345.5.2023, USC.5345.9.2023, USC.5345.35.2023, USC.5345.39.2023, USC.5345.55.2023, USC.5345.59.2023, USC.5345.63.2023, USC.5345.6.2024, USC.5345.16.2024.

W większości odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych³⁰ organ nie wskazywał podstawy prawnej działania. Natomiast w pismach nr USC.5345.10.2024, USC.5345.21.2024 wprawdzie została powołana, jednak niepełna. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. W przypadku braku 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”.

Na 12 wydrukach wniosków³¹, które wpłynęły drogą elektroniczną nie zamieszczono pieczęci wpływu, dodatkowo w aktach 13 omawianych spraw³² zabrakło wydruku urzędowego poświadczenia odbioru, co jest niezgodne z dyspozycją § 47 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej, który wskazuje, iż przedmiotowe przesyłki rejestruje się, drukuje wraz z UPO, nanosi i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie wydruku.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy organ nie zamieszczał informacji, co do sposobu ich wysyłki, o której mowa w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

Przyczynami powstania przedmiotowych nieprawidłowości były: błędna interpretacja przepisów oraz nieprzestrzeganie procedur postępowania.
(dowód: akta kontroli, str. 79-231)

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 **negatywnie**.

Zważywszy na przedstawione powyżej ustalenia oraz sprecyzowane w programie kontroli zasady oceniania, realizację przez Burmistrza Stronia Śląskiego zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności, oceniono negatywnie.

IV. Pozostałe informacje i zalecenia pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Burmistrzowi Stronia Śląskiego.

³⁰ Dot. USC.5345.5.2023, USC.5345.9.2023, USC.5345.13.2023, USC.5345.17.2023, USC.5345.25.2023, USC.5345.31.2023, USC.5345.35.2023, USC.5345.39.2023, USC.5345.46.2023, USC.5345.51.2023, USC.5345.55.2023, USC.5345.59.2023, USC.5345.63.2023, USC.5345.6.2024, USC.5345.16.2024.

³¹ Dot. USC.5345.5.2023, USC.5345.9.2023, USC.5345.13.2023, USC.5345.17.2023, USC.5345.6.2024, USC.5345.21.2023, USC.5345.25.2023, USC.5345.39.2023, USC.5345.51.2023, USC.5345.10.2024, USC.5345.29.2023, USC.5345.30.2023.

³² Dot. USC.5345.5.2023, USC.5345.9.2023, USC.5345.13.2023, USC.5345.17.2023, USC.5345.21.2023, USC.5345.25.2023, USC.5345.39.2023, USC.5345.51.2023, USC.5345.6.2024, USC.5345.10.2024, USC.5345.21.2024, USC.5345.29.2023, USC.5345.30.2023.

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

1. Zawiadamiać strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, wskazując datę jego wszczęcia.
2. Prawidłowo sporządzać zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.
3. W sytuacji gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe, niezwłocznie wydawać decyzję w sprawie jego umorzenia.
4. Postępowanie wyjaśniające prowadzić rzetelnie, zbierając kompletny materiał dowodowy.
5. Przestrzegać dyspozycji art. 86 k.p.a.
6. Prawidłowo sporządzać uzasadnienia wydawanych decyzji.
7. Prawidłowo doręczać decyzje administracyjne oraz dokumentować fakt ich doręczenia.
8. We wszystkich decyzjach zawierać pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.
9. Prawidłowo powoływać podstawę prawną decyzji.
10. Ustalony znak sprawy stosować dla całości akt danej sprawy.
11. Czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrzymywać w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.
12. Na wydawanych decyzjach zamieszczać adnotację o opłacie skarbowej.
13. W aktach spraw zakładać metryki spraw, o których mowa w art. 66a k.p.a.
14. Na dokumentach wpływających do Urzędu zamieszczać pieczęć wpływu.
15. Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy zamieszczać informację, co do sposobu ich wysyłki.
16. Sprawy załatwiać terminowo, w przypadku braku możliwości, stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a., prawidłowo wskazując przyczyny zwłoki. Przestrzegać zasady szybkości postępowania.
17. Udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy.
18. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych sporządzać w odpowiedniej formie.
19. Odpowiedzi na wnioski złożone w formie elektronicznej przysyłać za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
20. W odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych wskazywać podstawę prawną działania organu.
21. Wnioski, które wpłynęły drogą elektroniczną drukować wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie w terminie do **27 stycznia 2025** 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