Departament Obywatelstwa i Repatriacji

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

Warszawa, 6 lutego 2023 r.

**Informacja o wynikach kontroli na temat: *Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego
w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi.***

**I. Podstawa prawna**

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[[1]](#footnote-1).

**II. Tryb kontroli**

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w trybie zwykłym, zgodnie
z *Planem kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2022.*

**III. Termin kontroli**

Od 17 października 2022 r. do 23 listopada 2022 r.

**IV. Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:**

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

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

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

**V. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2020 r. do 29 lipca 2022 r.[[2]](#footnote-2)**

**VI. Ustalenia kontroli – ocena kontrolowanej działalności**

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

**Ocenę uzasadniało m.in. stwierdzenie** wobszarze związanym z rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego **następujących licznych i istotnych nieprawidłowości, naruszeń i uchybień**:

* wydanie decyzji administracyjnej w sprawie uznania za obywatela polskiego obejmującej małoletnie dzieci pomimo wadliwości protokołu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim,
* brak wnikliwej analizy spełnienia przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego przesłanek nieprzerwanego pobytu, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim,
* brak weryfikacji powoływania się przez cudzoziemca ubiegającego się o uznanie za obywatela polskiego na *trudne do przezwyciężenia przeszkod*y,
* niepodjęcie przez organ działań zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia spraw, skutkujące nierzetelnym zgromadzeniem materiału dowodowego, będącego podstawą do wydania decyzji administracyjnej,
* wadliwe zakończenie postępowań poprzez wydanie decyzji administracyjnej pomimo nie uiszczenia przez Stronę postępowania opłaty skarbowej,
* naruszenie przez organ prawa proceduralnego poprzez zaniechanie uprzedniego rozpatrzenia wniosku o zawieszenie postępowania,
* niewypełnienie obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 79a *Kodeksu postępowania administracyjnego*, zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ administracji publicznej informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony,
* wadliwe zakończenie postępowań poprzez nie uznanie za stronę wnioskodawcy,
* przekroczenie wyznaczonych przez organ terminów załatwienia spraw,
* nierzetelne gromadzenie materiału dowodowego,
* pozostawianie w aktach sprawy jedynie zawiadomienia o przekazaniu wniosku według właściwości,
* brak weryfikacji skuteczności doręczania rozstrzygnięć przekazywanych stronom (co miało wpływ na ustalenie ostateczności decyzji),
* brak obligatoryjnego wezwania Strony do uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie wniosku na podstawie art. 261 § 1 kpapod rygorem zwrotu wniosku,
* stosowanie niejednolitej procedury prowadzenia spraw, w których zachodzi konieczność wystąpienia do placówek konsularnych RP z zapytaniem czy wnioskodawca nie ubiegał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obce lub o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego**.**

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

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

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

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

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

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

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

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

**VII. Wnioski i zalecenia pokontrolne**

W celu wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli uchybień oraz usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej wnioskowano o:

1. Zachowanie należytej staranności przy przyjmowaniu oświadczenia wymaganego na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o obywatelskie polskim w sprawach związanych z nabyciem lub utratą obywatelstwa polskiego, z uwzględnieniem konieczności złożenia podpisu pod protokołem przez osobę składającą oraz przyjmującą protokół.
2. Podejmowanie przez organ działań zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia spraw o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, w tym występowanie do polskich placówek konsularnych z zapytaniem, czy wnioskodawca lub jego wstępni występowali z wnioskiem o udzielenie zgody na zmianę obywatelstwa polskiego na obce.
3. Każdorazowe dokonywanie analizy wniosków pod kątem spełnienia przez wnioskodawcę obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej od złożonego wniosku w sprawie o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego. W przypadku braku potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej, zobowiązanie strony do jej uiszczenia i przedłożenia potwierdzenia do akt sprawy pod rygorem zwrotu wniosku zgodnie z art. 261 § 1 Kpa.
4. Każdorazowe rozpatrywanie żądań Strony, w tym wniosków o zawieszenie postępowania na podstawie art. 98 § 1 Kpa, przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatela polskiego oraz uznania za obywatela polskiego. W tym, o ile zachodzi taka konieczność, zobowiązanie Strony do uzupełnienia braków formalnych we wniosku o zawieszenie postępowania.
5. Uznawanie za Strony w postępowaniu o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego osoby nieżyjącej, bezpośrednich zstępnych. Uwzględniając w tym zakresie orzecznictwo sądowo-administracyjne w podobnych sprawach.
6. Zagwarantowanie pełnej realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu poprzez wskazywanie - zgodnie z art. 79a kpa - przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane.
7. Podjęcie działań zmierzających do załatwiania spraw w wyznaczonych terminach, zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zawiadamiania stron o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.
8. Wprowadzenie rozwiązań gwarantujących prawidłowe wszczęcie i zakończenie spraw związanych z potwierdzaniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego, z zachowaniem szczególnej dbałości o zgromadzenie, kompletowanie wymaganego materiału dowodowego oraz właściwego kwalifikowania wpływającej do organu dokumentacji. Urząd nie może dopuszczać do sytuacji, w której dokumenty będące uzupełnieniem do toczącego się już postępowania, stanowią podstawę do wszczęcia odrębnego postępowania w tożsamej/ tej samej sprawie.
9. Prowadzenie wnikliwej analizy nieprzerwanego pobytu cudzoziemców przy wykorzystaniu wszystkich możliwych narzędzi (tj. informacja ze Straży Granicznej, oświadczenie cudzoziemca o nieprzerwanych pobycie na terytorium RP, analiza pieczęci w paszporcie Zainteresowanego) wraz ze szczegółowymi wyliczeniami dotyczącymi pobytu na terytorium RP /najnowsze orzecznictwo WSA/.
10. W sprawach o uznanie za obywatela polskiego, dokonywanie adnotacji o pustych stronach w paszporcie lub zobowiązanie strony do przedłożenia kserokopii całego dokumentu.
11. W sprawach przekazywanych wg właściwości do innego organy, pozostawianie w aktach szczątkowych wszelkich dokumentów, które odzwierciedlają przebieg załatwienia i rozstrzygnięcia danej sprawy, m.in. zawiadomienie o przekazaniu wniosku, dokumenty pozwalające na potwierdzenie wpływu oraz rodzaju wniosku, osoby jakiej on dotyczy, spis załączników (kartę przeglądową) oraz dokumenty potwierdzające zasadność przekazania wniosku na podstawie art. 65 § 1 kpa.
12. Weryfikowanie trudnych do przezwyciężenia przeszkód w pozyskiwaniu przez Stronę materiału dowodowego, w tym zobowiązanie cudzoziemca do ich udowodnienia i wykazania podjętych aktywności w sprawie uzyskania wymaganych dokumentów.
13. Zapewnienie nadzoru nad właściwym doręczaniem korespondencji stronom, w szczególności każdorazowe weryfikowanie skuteczności doręczania rozstrzygnięć przekazywanych stronom.
14. Weryfikowanie wpływających do WSOC ŁUW wniosków, pod kątem ich skutecznego wniesienia do organu właściwego miejscowo, stosując się przy tym do przepisu art. 36 § 1 w sprawach o uznanie za obywatela polskiego, art. 55 § 1 w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego ustawy o obywatelstwie polskim. W przypadku powzięcia wątpliwości dotyczących swojej właściwości, podjęcie czynności wyjaśniających, jak np.: zobowiązanie Strony do przedłożenia wyjaśnień lub właściwego oświadczenia dotyczącego jego pobytu oraz centrum życiowego. W przypadku uznania swojej niewłaściwości do rozpatrzenia podania, przekazanie wniosku zgodnie z właściwością w oparciu o art. 65 § 1 Kpa.
15. Uwzględnienie żądania Wnioskodawcy o przedłużenie zakończenia postępowania, w każdym przypadku gdy zdaniem organu jest to uzasadnione słusznym interesem Strony zgodnie z art. 7 Kpa. W przypadku nieuwzględnienia podania w sprawie przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku, poinformowanie Strony o tym fakcie.
16. Przywoływanie właściwej podstawy prawnej w wydawanych przez WSOC ŁUW rozstrzygnięciach administracyjnych, która odpowiada podstawie wszczęcia postępowania oraz będącej podstawą jego sposobu oraz formy zakończenia. W przypadku wątpliwości związanej z zastosowaniem właściwej podstawy prawnej, podjęcie konsultacji w tym zakresie z DOiR MSWiA.
17. Prowadzenie rejestrów spraw dotyczących potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego w sposób gwarantujący prawidłową weryfikację faktycznej liczby wpływających w tym zakresie wniosków. Rozważenie zastosowania innej formy rejestrowania wpływających do urzędu zapytań, uzupełnień i innych pism poprzez przykładowo wyodrębnienie podteczek.
18. Wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad rzetelnym zbieraniem i wyczerpującym rozpatrywaniem całego materiału dowodowego przez pracowników realizujących zadania związane z potwierdzaniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego.
19. Udostępnianie pracownikom WSOC ŁUW oraz wykorzystywanie w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego, aktualnego orzecznictwa i wyjaśnień przekazywanych DOiR MSWiA.
20. Prowadzenie w ramach Oddziału szkoleń, warsztatów lub spotkań roboczych w celu poszerzania wiedzy pracowników z zakresu przepisów ustaw o obywatelskie polskim i Kpa oraz w celu pogłębiania umiejętności zespołu w zakresie dokonywania właściwej oraz jednolitej wykładni przepisów.
1. t.j. Dz.U. z 2020, poz. 224. [↑](#footnote-ref-1)
2. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2020 r. i po 29 lipca
2022 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub miały związek ze zjawiskami będącymi przedmiotem kontroli,
a ich wyłączenie z kontroli nie pozwoliłoby na ocenę kontrolowanej działalności. [↑](#footnote-ref-2)