



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji



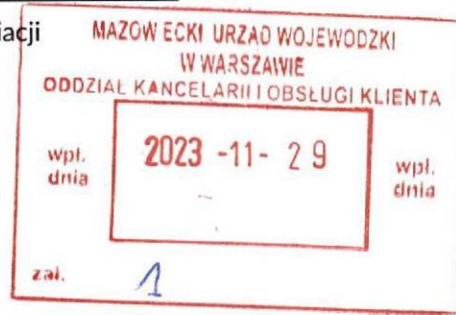
RPW/518392/2023 P
Data: 2023-11-29

Departament Obywatelstwa i Repatriacji

DOiR.I.093.1.2023

Warszawa, 23 listopada 2023 r.

Pan Tobiasz Bocheński
Wojewoda Mazowiecki



Szanowny Panie Wojewodo,

zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, w załączeniu przekazuję *Wystąpienie pokontrolne* z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym przez Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA na temat: *Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego.*

Z wyrazami szacunku

DYREKTOR
Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA

Marek Zieliński

Załącznik:

1. Wystąpienie pokontrolne - 18 stron.

Otrzymują:

1. Adresat;
2. a/a.



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Obywatelstwa i Repatriacji

DOiR.I.094.1.2023

Warszawa, dnia 23 listopada 2023 r.

Egz. Nr. 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie¹ z siedzibą: ul. Marszałkowska 3/5, 00-624 Warszawa na temat: *Prawidłowość potwierdzania posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznawania za obywatela polskiego.*

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 17 kwietnia do 28 września 2023 r., na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², przez zespół kontrolerów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w składzie:

- kierownik zespołu kontrolerów – Dorota Charkiewicz, radca w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA, upoważnienie Nr 1/2023 z 12 kwietnia 2023 r.,
- członek zespołu kontrolerów – Agnieszka Kopycka, główny specjalista w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA, upoważnienie Nr 2/2023 z 12 kwietnia 2023 r.,
- członek zespołu kontrolerów – Andrzej Falkowski, główny specjalista w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA, upoważnienie Nr 3/2023 z 12 kwietnia 2023 r.

Zakres kontroli obejmował:

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

¹ Zwany dalej także MUW, Urzędem lub jednostką kontrolowaną.

² t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

tym zapewnienie rozwiązań organizacyjnych gwarantujących należyłą realizację zadań

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2021 r. i po 31 grudnia 2022 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub miały związek z przedmiotem kontroli, a ich wyłączenie z kontroli nie pozwoliłoby na ocenę kontrolowanej działalności.

Celem kontroli była:

- 1) ocena prawidłowości i terminowości rozpoznawania spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego;
- 2) ocena prawidłowości i terminowości rozpoznawania spraw o uznanie za obywatela polskiego;
- 3) ocena skuteczności sprawowanego nadzoru nad rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, w tym zapewnienia rozwiązań organizacyjnych gwarantujących należyłą realizację zadań.

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

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Pan Tobiasz Bocheński, pełniący funkcję Wojewody Mazowieckiego od 18 kwietnia 2023r.

I. OCENA

Działania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w zakresie realizacji zadań związanych z potwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego ocenia się **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Pozytywną ocenę uzasadniają: wnikliwe prowadzenie postępowań wyjaśniających i dokładanie należytej staranności przy gromadzeniu materiału dowodowego we wszystkich badanych sprawach. Przed wydaniem decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego szczegółowo i rzetelnie badano spełnienie przesłanek ustawowych z uwzględnieniem wagi podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć.

Przestrzegano, co do zasady, wymogów związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych określonych na gruncie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³.

³ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 – dalej przywoływana jako kpa.

Niemniej jednak, za **nieprawidłowe** uznano stwierdzone przypadki niedotrzymania terminów załatwiania spraw, określonych w art. 35 Kpa oraz niewypełnienia obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 36 kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończona 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.

Pozytywnie oceniono obszar związany ze sprawowaniem nadzoru nad merytorycznym rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, w tym podejmowanie działań w celu należytej realizacji zadań. Pozytywną ocenę uzasadniają: podejmowane próby zapewnienia adekwatnej do realizowanych zadań struktury etatowej w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji⁴, określenie zakresu zadań delegowanych poszczególnym pracownikom; zapewnienie ciągłości realizacji zadań poprzez ustanowienie systemu zastępstw.

Niemniej jednak stwierdzono liczne przypadki niewystarczającego nadzoru nad terminową realizacją zadań związanych z wydawaniem rozstrzygnięć w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego /uchybień proceduralne/. Powyższe uznano za **nieprawidłowość**. Jednakże nie miało to negatywnego wpływu na poziom merytoryczny wykonywanych zadań.

Za **uchybiecie** uznano: jednostkowe przypadki braku informacji o RODO, niezapewnienia Stronie właściwej realizacji uprawnień wynikających z art. 10 i 73 Kpa, z uwzględnieniem art. 79 a Kpa, wysłania decyzji za pośrednictwem konsula RP bez zwrotnej informacji o doręczeniu decyzji Stronie.

II. USTALENIA KONTROLI.

Organizację pracy i strukturę organizacyjną MUW określono w Regulaminie Organizacyjnym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie⁵. Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego ustalony został Regulamin Wewnętrzny Wydziału Spraw Cudzoziemców, który określa jego zadania i strukturę organizacyjną oraz zakres działania wewnętrznych komórek organizacyjnych. W skład Wydziału Spraw Cudzoziemców wchodzi następujące komórki :

- a) Oddział Obywatelstwa i Repatriacji – WSC-I
- b) Oddział Pobytów Czasowych – WSC - II

⁴ Zwany dalej również Oddziałem.

⁵ Wprowadzony przez Wojewodę Mazowieckiego zarządzeniem Nr 5 z dnia 18 stycznia 2020r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego Nr 53 z dnia 6 lutego 2020r., z dnia 14 grudnia 2022 r. oraz z dnia 19 stycznia 2023r.) – zwany dalej *Regulaminem*.

- c) Oddział Obsługi Klienta – WSC - III
- d) Oddział Organizacyjno-Administracyjny – WSC- IV
- e) Oddział Pobytów Stałych – WSC- V
- f) Oddział Dokumentacji – WSC - VI

W okresie objętym kontrolą w Wydziale funkcjonowało samodzielne stanowisko radcy prawnego, podporządkowane bezpośrednio zastępcy dyrektora, do zadań którego należała obsługa prawna wydziału.

Zgodnie z *Regulaminem Wewnętrznym WSC* sprawy związane z prowadzeniem postępowań na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim należały w badanym okresie do zakresu działania Oddziału Obywatelstwa i Repatriacji. Stosownie do postanowień Regulaminu za należyte wykonywanie zadań i sprawną organizację pracy Wydziału odpowiadał Dyrektor.

Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji MUW odpowiadał Kierownik tego Oddziału. Nadzór nad prawidłową i terminową realizacją zadań i rzetelnym wykonywaniem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał - zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego MUW - do Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców.

Do Dyrektora należało sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad pracą:

- a) Oddziału Obywatelstwa i Repatriacji – WSC-I
- b) Oddział Obsługi Klienta – WSC - III
- c) Oddziału Organizacyjno-Administracyjnego- WSC- IV
- d) Oddział Dokumentacji – WSC - VI

Do Zastępcy dyrektora należy bezpośredni nadzór nad pracą:

- a) Oddział Pobytów Czasowych – WSC - II
- b) Oddział Pobytów Stałych – WSC- V
- c) samodzielnego stanowiska radcy prawnego

Oddziałami kierują kierownicy oddziałów, z wyjątkiem Oddziału Obsługi Klienta, którym kieruje kierownik przy pomocy zastępców kierownika oraz Oddziału Pobytów Czasowych i Oddziału Dokumentacji, którymi kieruje kierownik przy pomocy zastępcy kierownika. W razie nieobecności kierownika oddziału, jego zadania wykonuje zastępca kierownika oddziału, a w przypadku braku zastępcy kierownika oddziału lub jego nieobecności - wyznaczony przez kierownika oddziału pracownik.

Skargi na kierowników oddziałów i zastępców kierowników oddziałów oraz radcę prawnego rozpatruje dyrektor lub zastępca dyrektora zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 regulaminu wewnętrznego.

W okresie od 1 stycznia 2021r. do 31 grudnia 2022r. w MUW obowiązywała procedura P-07/WSC-I *Prowadzenie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji Wojewody w sprawie potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa*

polskiego oraz P-06/WSC-I Prowadzenie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji Wojewody Mazowieckiego o uznanie za obywatela polskiego.

W Wydziale Spraw Cudzoziemców w okresie od 1 stycznia 2021r. do dnia 31 lipca 2021r. rejestrem tematycznym wniosków w zakresie potwierdzenia obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego był System Elektronicznego Obiegu Dokumentów ZETO, natomiast od 1 sierpnia 2021r. rejestr tematyczny wniosków prowadzony jest elektronicznie w portalu cudzoziemca inPOL.

W trakcie czynności kontrolnych dokonano oględzin pomieszczeń, w których przyjmowane są wnioski o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego. W Urzędzie zapewniono oddzielne pomieszczenie 2 stanowiskowe⁶ /wydzielone boksy/ przeznaczone do przyjmowania interesantów w sprawach o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego, a także do przesłuchiwania stron i świadków w tych sprawach. Pomieszczenie było prawidłowo zabezpieczone i przystosowane do przyjmowania interesantów - przy każdym ze stanowisk może przebywać wyłącznie 1 interesant /samodzielnie lub z pełnomocnikiem/. Pozostałe osoby, po przybyciu do urzędu, oczekują na przyjęcie przez wyznaczonego pracownika Oddziału Obywatelstwa i Repatriacji MUW na wcześniej umówioną godzinę za pośrednictwem rezerwacji wizyty online. Interesanci mają zapewniony dostęp do informacji, wzorów dokumentów i formularzy wniosków w zakresie nabycia i potwierdzenia obywatelstwa polskiego. Z poczynionych przez kontrolerów obserwacji wynika, że pierwszą czynnością pracownika przyjmującego interesantów jest zapoznanie ich z klauzulą informacyjną RODO, co zostaje odnotowane na składanym przez interesanta wniosku/dokumencie stosowną pieczęcią i jego podpisem.

[Dowód: akta kontroli –TOM I, str. 76-77]

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

Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji MUW odpowiadał Kierownik tego Oddziału. Nadzór nad prawidłową i terminową realizacją zadań i rzetelnym wykonywaniem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał - zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego MUW - do Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców.

Z uzyskanych informacji z MUW w Warszawie wynika, że w okresie od 1 stycznia 2021r. do 31 grudnia 2022r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło 35 481

⁶ Protokół z oględzin.

wniosków⁷ o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego oraz 7⁸ wniosków o potwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego, z czego zbadano 136 spraw.

[Dowód: akta kontroli –TOM I, str. 6-18]

Badaniem objęto: 96⁹ decyzji o potwierdzeniu posiadania obywatelstwa polskiego, 6¹⁰ decyzji o potwierdzeniu utraty obywatelstwa polskiego, 20¹¹ decyzji o odmowie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, 8¹² decyzji wydanych w trybie art. 154 Kpa /zmiana decyzji ostatecznej/, 3¹³ decyzje o umorzeniu postępowania o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, 2¹⁴ sprawy, które z uwagi na braki formalne wniosku pozostawiono bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 Kpa i 1¹⁵ sprawę, w której wniosek przekazano zgodnie z właściwością miejscową do innego organu.

[Dowód: akta kontroli –TOM II, str. 1-422; TOM III str. 1-765]

We wszystkich badanych sprawach Wojewoda Mazowiecki prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową i miejscową. W sposób prawidłowy stosowano przepisy kpa dotyczące opłat i kosztów postępowania¹⁶, właściwie informował wnioskodawców o obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej i pouczał o konsekwencjach ich braku /zwrot podania/.

W sprawach pozostawionych bez rozpoznania¹⁷ – organ prawidłowo zastosował tę instytucję kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustalono, że organ wnikliwie prowadził postępowania wyjaśniające, wzywając strony, w miarę potrzeby, do uzupełnienia dokumentów potwierdzających dane i informacje zawarte we wnioskach. Rozstrzygnięcia były wydawane w oparciu o prawidłowo zgromadzony i analizowany materiał dowodowy oraz przyporządkowane w sposób rzetelny i trafny przepisy prawa materialnego oraz proceduralnego. W 6¹⁸ badanych sprawach stwierdzono, że organ nie poinformował Strony o uprawnieniach wynikających z art. 10, 73 i 79a Kpa, jednakże zważywszy na charakter jednostkowy tych naruszeń, należy je uznać za **uchybień**.

Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji MUW odpowiadał Kierownik tego Oddziału. Nadzór nad prawidłową i terminową realizacją zadań i rzetelnym wykonywaniem

⁷ Pismo Z-cy Dyrektora WSC z dnia 16.03.2023r., nr WSC-I.1610.1.2023, str. 6-18, TOM I,

⁸ Jw.

⁹ Na 12498 wydanych decyzji.

¹⁰ Na 7 wydanych decyzji, co stanowi 86%.

¹¹ Na 146 wydanych decyzji, co stanowi 14%.

¹² Na 142 wydane decyzje, co stanowi 6%.

¹³ Na 44 wydane decyzje, co stanowi 7%.

¹⁴ Na 7 spraw.

¹⁵ Na 172 sprawy.

¹⁶ Art. 261 kpa.

¹⁷ WSC-I.6122.16804.2021, WSC-I.6122.12201.2021.

¹⁸ Na 144 sprawy.

W pozostałych 56%²⁴ postępowań administracyjnych Wojewoda Mazowiecki nie dopełnił wymogu określonego w art. 36 § 1 Kpa w związku z art. 35 § 3 Kpa, a w konsekwencji naruszył zasadę, zgodnie z którą o każdym przypadku niezatawienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić Strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zatawienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia /ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w zatawieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Jednocześnie stwierdzono, że w tych sprawach urząd nie dotrzymał terminów zatawiania spraw określonych w art. 35 Kpa, ani w terminie wskazanym w przepisie art. 36 § 1 Kpa. Niedotrzymywanie wyznaczonych terminów zatawiania spraw uznano za **nieprawidłowość**.

Przy czym, w 6²⁵ badanych sprawach, mimo wyznaczenia terminu z naruszeniem ww. przepisów, kolejne zawiadomienia o ponownym wydłużeniu terminu również uchylały wyznaczonym uprzednio terminom, a decyzje wydawano po ich upływie. W konsekwencji rozstrzygnięcia organu wydane zostały po upływie terminu.

W razie niedotrzymania wyznaczonego w trybie art. 36 kpa terminu „organ prowadzący postępowanie dopuszcza się tzw. beczynności, znanej również jako „milczenie administracji”²⁶. Zgodnie z orzecznictwem²⁷, *trudności mające usprawiedliwić fakt braku rozstrzygnięcia w sprawie w ustawowym terminie, a mianowicie niewystarczający skład osobowy, który nie jest adekwatny do oczekujących zadań nałożonych ustawowo na organy, nie mogą wpłynąć na odmienną ocenę niniejszej sprawy. Duża liczba prowadzonych postępowań i mała obsada merytoryczna nie może być usprawiedliwieniem dla braku działań organu. Nie może też wskazywać na to, iż zwłoka w zatawieniu sprawy nastąpiła z przyczyn niezależnych od organu. Zabezpieczenie należytej obsady kadrowej zapewniającej terminowe zatawianie spraw administracyjnych należy bowiem do obowiązków organu. Niedotrzymanie wyznaczonych terminów zatawiania spraw uznano za **nieprawidłowość**.*

²⁴ Na 136 badanych spraw, tj. WSC-I.6122.15435.2021; WSC-I.6122.2959.2021; WSC-I.6122.2191.2021; WSC-I.6122.354.2021; WSC-I.6122.3410.2021; WSC-I.6122.7916.2021; WSC-I.6122.14039.2021; WSC-I.6122.16965.2021; WSC-I.6122.6185.2021; WSC-I.6122.9406.2021; WSC-I.6122.15852.2021; WSC-I.6122.14726.2021; WSC-I.6122.12557.2021; WSC-I.6122.10988.2021; WSC-I.6122.16382.2021; WSC-I.6122.11121.2021; WSC-I.6122.8103.2021; WSC-I.6122.7483.2021; WSC-I.6122.16172.2021; WSC-I.6122.397.2022; WSC-I.6122.4606.2022; WSC-I.6122.4169.2022; WSC-I.6122.17167.2022; WSC-I.6122.4087.2022; WSC-I.6122.5529.2022; WSC-I.6122.5146.2022; WSC-I.6122.790.2022; WSC-I.6122.3177.2022; WSC-I.6122.10121.2022; WSC-I.6122.6347.2021; WSC-I.6122.1603.2021; WSC-I.6122.3144.2021; WSC-I.6122.149.2021; WSC-I.6122.7477.2021; WSC-I.6122.8359.2021; WSC-I.6122.12326.2021; WSC-I.6122.11093.2021; WSC-I.6122.8474.2021; WSC-I.6122.15778.2021; WSC-I.6122.14622.2021; WSC-I.6122.8206.2021; WSC-I.6122.12257.2021; WSC-I.6122.9226.2021; WSC-I.6122.11122.2021; WSC-I.6122.14730.2021; WSC-I.6122.11691.2021; WSC-I.6122.12516.2021; WSC-I.6122.9550.2021; WSC-I.6122.9050.2021; WSC-I.6122.14887.2021; WSC-I.6122.8224.2021; WSC-I.6122.4743.2021; WSC-I.6122.11017.2021; WSC-I.6122.9046.2021; WSC-I.6122.1616.2021; WSC-I.6122.8210.2021; WSC-I.6122.9443.2021; WSC-I.6122.5607.2021; WSC-I.6122.1212.2022; WSC-I.6122.3175.2022; WSC-I.6122.9960.2022; WSC-I.6122.5036.2022; WSC-I.6122.7263.2022; WSC-I.6122.319.2022; WSC-I.6122.12948.2022; WSC-I.6122.7952.2022; WSC-I.6122.9568.2022; WSC-I.6122.4352.2022; WSC-I.6122.2603.2022; WSC-I.6122.1124.2022; WSC-I.6122.4209.2022; WSC-I.6122.3732.2022; WSC-I.6122.10577.2022; WSC-I.6122.128.2022; WSC-I.6122.9299.2022; WSC-I.6122.9531.2021.

²⁵ Na 136 badanych spraw, tj. WSC-I.6122.3410.2021, WSC-I.6122.7916.2021, WSC-I.6122.7438.2021, WSC-I.6122.8206.2021, WSC-I.6122.12257.2021, WSC-I.6122.7263.2021.

²⁶ Prof. zw. dr hab. M. Wierzbowski, prof. dr hab. A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydanie 28, 2019 r.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z 28 marca 2018 r., sygn. II SAB/GI 53/17, Legalis Nr 1789406.

obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał - zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego MUW – do Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców.

Wszystkie objęte kontrolą decyzje spełniały przesłanki określone w art. 107 kpa i zostały wydane przez upoważnione osoby. Ponadto we wszystkich kontrolowanych aktach prowadzono metryki sprawy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 66a kpa.

Ustalono, że objęte zakresem kontroli rozstrzygnięcia doręczano stronom niezwłocznie po ich sporządzeniu. Rozstrzygnięcia, co do zasady były doręczane przesyłką rejestrowaną¹⁹ lub osobiście, a zwrotnie potwierdzenia odbioru lub pokwitowanie odbioru załączane do akt sprawy. W kilku sprawach doręczano Stronom decyzje za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych za granicą. Stwierdzono, że w 3²⁰ z badanych spraw, brak było informacji o dacie odbioru rozstrzygnięcia wysłanego za pośrednictwem polskiego urzędu konsularnego. Powyższe uznano za **uchybieńia**.

Potwierdzono, że organ realizował obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO²¹ poprzez przekazanie stosownej klauzuli informacyjnej przy pierwszej czynności skierowanej do strony.

Niemniej jednak w 9²² sprawach, w których wydano decyzje negatywne dla Stron, organ nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 10 w związku z art. 79a Kpa, tj. nie zapewnił Stronie realizacji uprawnień wynikających z przywołanych przepisów, jak czynny udział w każdym stadium postępowania, możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także wykazania przesłanek zależnych od Strony. Powyższe uznano za **uchybieńie**.

Ustalono, że w 44%²³ postępowań administracyjnych organ dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa, informując Strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, wynikającym z art. 35 § 3 Kpa, podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy przy jednoczesnym pouczeniu o prawie do wniesienia ponaglenia. Zdecydowana większość /98%/ prowadzonych spraw wymagała uzupełnienia wniosku lub przeprowadzenia dodatkowego postępowania weryfikującego podane przez wnioskodawców dane i informacje oraz przedłożone na ich poparcie dowody. Tylko jednostkowe sprawy można zaliczyć do mało skomplikowanych.

¹⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 896) przesyłka rejestrowana to przesyłka pocztowa przyjęta za pokwitowaniem przyjęcia i doręczana za pokwitowaniem odbioru.

²⁰ Na 136 badanych spraw, tj. nr WSC-I.6122.149.2021, WSC-I.6122.7477.2021, WSC-I.6122.9531.2021.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (Ue) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/We (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz. Urz. L Nr 119 z 4.5.2016 r.; dalej jako: RODO.

²² Na 136 spraw, tj. nr WSC-I.6122.6347.2021, WSC-I.6122.937.2021, WSC-I.6122.1603.2021, WSC-I.6122.3144.2021, WSC-I.6122.9322.2021, WSC-I.6122.7477.2021, WSC-I.6122.15435.2021, WSC-I.6122.2191.2021, WSC-I.6122.354.2021.

²³ Na 136 badanych spraw.

Stwierdzona nieprawidłowość skutkowała naruszeniem uprawnień stron postępowania związanych z prawem do informacji (art. 9 kpa) oraz wniesieniem ponaglenia, a także naruszeniem zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 kpa oraz ogólnej zasady zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej wyrażonej w art. 8 kpa.

[Dowód: akta kontroli –TOM I]

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału ²⁸ uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest *wzrostowa tendencja wpływających wniosków, duże obciążenie pracą poszczególnych referentów, wysoka fluktuacja zatrudnienia i braki kadrowe. Reasumując, stan kadrowy Oddziału do Spraw Obywatelstwa i Repatriacji nie był w kontrolowanym okresie adekwatny do ilości zadań realizowanych przez pracowników Oddziału. Pracownicy – referenci spraw prowadzący postępowania o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wykonują nie tylko zadania z tego zakresu, gdyż ci sami referenci prowadzą również sprawy dot. uznania za obywatela polskiego, nadania obywatelstwa polskiego, wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, jak i z zakresu repatriacji /pomocy dla repatriantów; uznanie za repatrianta/. Pracownicy, którzy nie prowadzą postępowań, wykonują inne zadania: 3 osoby koordynują pracę i wydają z upoważnienia wojewody decyzje; 2 osoby wykonują czynności techniczne – przygotowują karty przeglądowe i projekty decyzji, archiwizują dokumenty; 2 osoby przyjmują wnioski i uzupełnienia w punkcie przyjęć klienta; 1 osoba zapewnia obsługę kancelaryjną oddziału. Wszystkie zadania z zakresu obywatelstwa polskiego i repatriacji realizowane są w ramach jednego oddziału, począwszy od rejestracji wniosków, obiegu dokumentów, udzielania informacji (formularz kontaktowy, e-mail), prowadzenia postępowania, aż do momentu archiwizacji dokumentów. W Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. i obecnie zatrudnione są 24 osoby. W przejściowych okresach stan zatrudnienia był niższy ze względu na fluktuację kadr, długotrwałe absencje chorobowe, urlopy wychowawcze lub urlopy rodzicielskie.*

[Dowód: akta kontroli –TOM I, str. 78-80]

Ocena cząstkowa:

Obszar związany z rozpoznawaniem spraw o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oceniono **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

Pozytywną ocenę uzasadniają: **wnikliwe prowadzenie postępowania wyjaśniającego we wszystkich badanych sprawach, a także przestrzeganie, co do zasady, wymogów związanych z prowadzeniem postępowań ujętych na gruncie Kpa i ustaw z zakresu obywatelstwa polskiego.**

²⁸ Informacja mailowa z dnia 07.05.2023r.

Niemniej jednak, za **nieprawidłowe** uznano stwierdzone liczne przypadki niedotrzymania terminów załatwiania spraw, a w kilku sprawach organ nie wypełnił obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 10 oraz art. 79a Kpa.

Za **uchybie** uznano : brak informacji o dacie doręczenia rozstrzygnięcia organu, szczególnie w sprawach prowadzonych za pośrednictwem konsula RP, jednostkowe przypadki braku informacji o RODO.

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

Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji MUW odpowiadał Kierownik tego Oddziału. Nadzór nad prawidłową i terminową realizacją zadań i rzetelnym wykonywaniem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał - zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego MUW – do Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców.

W badanym okresie MUW rozpatrzył łącznie 4419²⁹ spraw z czego zbadano 2,7%, tj. 122 sprawy. Badaniem objęto: 56³⁰ decyzji o uznaniu za obywatela polskiego, 22³¹ decyzje o odmowie uznania za obywatela polskiego, 20 decyzji o umorzeniu postępowania o uznanie za obywatela polskiego³², 2³³ sprawy w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania o uznanie za obywatela polskiego, 9³⁴ spraw, w których wnioski o uznanie za obywatela polskiego pozostawiono bez rozpoznania, 4³⁵ sprawy, w których nastąpił zwrot wniosku oraz 9³⁶ spraw, w których wnioski o uznanie za obywatela polskiego przekazano zgodnie z właściwością innemu organowi.

[Dowód: akta kontroli – TOM IV str. 1- 341; TOM V str. 1-388]

We wszystkich badanych sprawach organ prawidłowo ustalił właściwość miejscową.

W sposób prawidłowy stosowano przepisy kpa dotyczące opłat i kosztów postępowania - w żadnej z badanych spraw nie stwierdzono braku opłaty skarbowej od złożonego wniosku. W 9³⁷ sprawach, które stosownie do dyspozycji

²⁹ Ustalono na podstawie zestawienia przekazanego przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców MUW z dnia 16.03.2022r. (znak : WO-I.1610.1.2019).

³⁰ Na 2966 wydanych decyzji, co stanowi 1,8%.

³¹ Na 88 wydanych w sprawie odmowy uznania za obywatela polskiego, co stanowi 25%.

³² Na 52 wydanych decyzji, co stanowi 38%.

³³ Na 22 sprawy, co stanowi 9%.

³⁴ Na 10 spraw, co stanowi 90%.

³⁵ Na 5 spraw, co stanowi 80%.

³⁶ Na 17 spraw, co stanowi 53%.

³⁷ Na 122 badane sprawy, tj. nr WSC-I.6121.2.492, WSC-I.6121.2.1143, WSC-I.6121.2.1139.2021, WSC-I.6121.2.1104.2022, WSC-I.6121.2.1647.2022, WSC-I.6121.2.1426.2022, WSC-I.6121.2.680.2022, WSC-I.6121.2.833.2022, WSC-I.6121.2.1421.2021.

art. 64 kpa pozostawiono bez rozpoznania, organ poinformował stronę o powyższej czynności.

Potwierdzono, że organ w 98 % realizował obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO³⁸, przy pierwszej czynności skierowanej do strony poprzez dołączenie stosownej klauzuli informacyjnej w kierowanej korespondencji. Odnotowano jedynie jednostkowe przypadki /3³⁹ sprawy/, w których nie było informacji o RODO, co uznano za **uchybiecie**.

Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji MUW odpowiadał Kierownik tego Oddziału. Nadzór nad prawidłową i terminową realizacją zadań i rzetelnym wykonywaniem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał - zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego MUW - do Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców.

Ustalono, że w 33%⁴⁰ postępowań administracyjnych zostało załatwionych zgodnie z art. 35 § 3 Kpa, z uwzględnieniem przepisu art. 36 § 1 Kpa. Oznacza to, że w każdym z tych przypadków organ prawidłowo ocenił zebrany w sprawie materiał dowodowy, który wymagał uzupełnienia, a w konsekwencji przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Jednocześnie organ dopełnił obowiązku informowania Stron postępowania o niezakończeniu sprawy w terminie, wynikającym z art. 35 § 3 Kpa, podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy przy jednoczesnym pouczeniu o prawie do wniesienia ponaglenia.

W pozostałych 67%⁴¹ postępowań administracyjnych Wojewoda Mazowiecki nie dopełnił wymogu określonego w art. 36 § 1 Kpa w związku z art. 35 § 3 Kpa, a więc zakończył prowadzone sprawy z przekroczeniem terminu procesowego nie informując przy tym stron postępowania o powodach opóźnienia, nie podając

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (Ue) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/We (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz. Urz. L Nr 119 z 4.5.2016 r.; dalej jako: RODO.

³⁹ Na 122 badane sprawy, tj. WSC-I.6121.2.808.2022, WSC-I.6121.2.737.2022, WSC-I.6121.2.870.2021,

⁴⁰ Na 122 badane sprawy.

⁴¹ Na 122 badane sprawy, tj. WSC-I.6121.2.19.2021, WSC-I.6121.2.1287.2021, WSC-I.6121.2.1377.2021, WSC-I.6121.2.381.2021, WSC-I.6121.2.427.2021, WSC-I.6121.2.427.2021, WSC-I.6121.2.490.2021, WSC-I.6121.2.508.2021, WSC-I.6121.2.574.2021, WSC-I.6121.2.681.2021, WSC-I.6121.2.221.2021, WSC-I.6121.2.244.2021, WSC-I.6121.2.1151.2021, WSC-I.6121.2.1136.2021, WSC-I.6121.2.1151.2021, WSC-I.6121.2.1027.2021, WSC-I.6121.2.1229.2021, WSC-I.6121.2.1194.2021, WSC-I.6121.2.116.2022, WSC-I.6121.2.114.2022, WSC-I.6121.2.584.2022, WSC-I.6121.2.496.2022, WSC-I.6121.2.601.2022, WSC-I.6121.2.754.2022, WSC-I.6121.2.904.2022, WSC-I.6121.2.904.2022, WSC-I.6121.2.12.2022, WSC-I.6121.2.259.2022, WSC-I.6121.2.337.2022, WSC-I.6121.2.368.2022, WSC-I.6121.2.377.2022, WSC-I.6121.2.33.2022, WSC-I.6121.2.926.2022, WSC-I.6121.2.713.2022, WSC-I.6121.2.1390.2021, WSC-I.6121.2.808.2022, WSC-I.6121.2.737.2022, WSC-I.6121.2.1189.2021, WSC-I.6121.2.870.2021, WSC-I.6121.2.1320.2021, WSC-I.6121.2.952.2021, WSC-I.6121.2.1143.2021, WSC-I.6121.2.492.2021, WSC-I.6121.2.1139.2021, WSC-I.6121.2.368.2022, WSC-I.6121.2.1530.2021, WSC-I.6121.2.637.2022, WSC-I.6121.2.1571.2021, WSC-I.6121.2.1551.2021, WSC-I.6121.2.1397.2021, WSC-I.6121.2.926.2021, WSC-I.6121.2.1395.2021, WSC-I.6121.2.833.2021, WSC-I.6121.2.209.2021, WSC-I.6121.2.575.2021, WSC-I.6121.2.1360.2022, WSC-I.6121.2.1426.2022, WSC-I.6121.2.377.2022, WSC-I.6121.2.474.2022, WSC-I.6121.2.1428.2021, WSC-I.6121.2.1508.2021, WSC-I.6121.2.1569.2021, WSC-I.6121.2.1587.2021, WSC-I.6121.2.1638.2021, WSC-I.6121.2.1669.2021, WSC-I.6121.2.1706.2021, WSC-I.6121.2.961.2021, WSC-I.6121.2.491.2022, WSC-I.6121.2.1011.2022, WSC-I.6121.2.791.2022, WSC-I.6121.2.864.2022, WSC-I.6121.2.39.2022, WSC-I.6121.2.471.2022, WSC-I.6121.2.1665.2022, WSC-I.6121.2.732.2021, WSC-I.6121.2.1421.2022, WSC-I.6121.2.209.2022, WSC-I.6121.2.97.2022, WSC-I.6121.2.1761.2021, WSC-I.6121.2.733.2021, WSC-I.6121.2.1263.2021.

nowego terminu sprawy i nie pouczając o prawie do złożenia ponaglenia przez Stronę /ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu/. Nietrzymywanie wyznaczonych terminów załatwienia spraw uznano za **nieprawidłowość**.

Stwierdzona **nieprawidłowość** skutkowałą naruszeniem uprawnień stron postępowania związanych z prawem do informacji (art. 9 kpa) oraz wniesieniem ponaglenia, a także naruszeniem zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 kpa oraz ogólnej zasady zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej wyrażonej w art. 8 kpa.

Ustalono, że w 8 sprawach⁴², w których Wojewoda Mazowiecki wydał decyzje o odmowie uznania za obywatela polskiego nie poinformowano Strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań ze wskazaniem przesłanek zależnych od Strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co skutkowało wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem⁴³ - *formalne powiązanie konstrukcji obowiązku przewidzianego w art. 79a Kpa z obowiązkiem ustanowionym w art. 10 § 1 Kpa wyraża się, po pierwsze, poprzez jednoczesną ich realizację w jednym zawiadomieniu kierowanym do strony, a po drugie – poprzez ustanowienie jednolitego terminu do zajęcia przez stronę stanowiska zarówno w kwestii zgromadzonego materiału dowodowego, jak i informacji organu sformułowanej na podstawie art. 79a Kpa*. „Przepis ten należy ujmować w kategoriach gwarancji procesowej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Artykuł 79a Kpa przewiduje skonkretyzowanie i uzupełnienie treści zawiadomienia kierowanego do strony po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej”.⁴⁴ Stosownie do postanowień art. 10 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim w postępowaniach dotyczących uznania za obywatela polskiego stosuje się przepisy Kpa, a to z kolei przesądza za stwierdzeniem, że obowiązek dla organu wynikający z art. 10 w związku z art. 79a Kpa jest obligatoryjny i organ nie może wyłączać się z jego stosowania, kiedy uzna to za zasadne. Ma to szczególnie doniosłe znaczenie w sprawach, które kończą się wydaniem decyzji negatywnej dla Strony, gdzie przez niezapewnienie Stronie uprawnień wynikających z przepisów Kpa organ naraża się na zarzut wydania decyzji z naruszeniem art. 7 i 77 Kpa, co przekłada się na bezpośredni i istotny wpływ na wydane rozstrzygnięcie. Brak obligatoryjnego zawiadomienia stron o możliwości wypowiedzenia, co do zebranych dowodów wraz ze wskazaniem przesłanek niespełnionych czy niewykazanych uznano z uwagi na niewielki odsetek tych spraw za **nieprawidłowość**. To z kolei mogło skutkować niepełną wiedzą

⁴² Na 122 badanych spraw, tj. 6,5% - WSC-I.6121.2.733.2021, WSC-I.6121.2.97.2021, WSC-I.6121.2.368.2022, WSC-I.6121.2.377.2022, WSC-I.6121.2.33.2022, WSC-I.6121.2.926.2022, WSC-I.6121.2.1530.2021, WSC-I.6121.2.637.2022.

⁴³ Wyrok WSA z siedziba w Poznaniu z 1.02.2018r., sygn. II SA/Pa 975/17, Legalis Nr 1720987.

⁴⁴ R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Wyd. 5, Warszawa 2017.

strony o jej sytuacji materialnoprawnej i procesowej, uniemożliwiając jej tym samym realizację uprawnień procesowych.

We wszystkich badanych sprawach organ każdorazowo występował do Komendanta Wojewódzkiego Policji, Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Straży Granicznej o udzielenie informacji, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, stosownie do wymogów określonych w art. 36 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim. MUW występował również, w razie zaistnienia w tym zakresie takiej potrzeby, do innych podmiotów (m.in. do sądów i prokuratur).

Należy zauważyć, że MUW bardzo wnikliwie prowadził postępowania wyjaśniające we wszystkich badanych sprawach, mając na uwadze, że obywatelstwo to więź prawna osoby z państwem, gwarantująca tej osobie wiele uprawnień w tym państwie, które nie przysługują cudzoziemcom. Uznanie za obywatela polskiego powoduje w zasadzie nieodwracalne skutki, gdyż – zgodnie z art. 34 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie⁴⁵. Przed wydaniem decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, szczegółowo i rzetelnie badano spełnienie przesłanek określonych w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim. Rozstrzygnięcia były wydawane w oparciu o prawidłową analizę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Organ we wszystkich badanych sprawach właściwie ustalił stan prawny i niezbędne do rozstrzygnięcia fakty, które winny stanowić podstawę prawidłowego orzekania w sprawie o uznanie za obywatela polskiego.

Ustalono, że objęte kontrolą decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 kpa i zostały wydane przez upoważnione osoby. We wszystkich kontrolowanych aktach prowadzono metryki sprawy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 66a kpa.

Rozstrzygnięcia były doręczane przesyłką rejestrowaną za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, a także odbierane przez strony osobiście, a dowody doręczenia załączane do akt sprawy. W 3⁴⁶ przypadkach organ zastosował doręczenie w trybie art. 44 Kpa /doręczenie zastępcze/.

Ocena cząstkowa:

Obszar związany z rozpoznawaniem spraw o uznanie za obywatela polskiego oceniono **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Pozytywną ocenę uzasadnia rzetelne i wnikliwe prowadzenie postępowania wyjaśniającego z uwzględnieniem wagi rozstrzygnięć skutkujących uznaniem

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1217/15, Legalis Nr 1578343.

⁴⁶ Sprawy o sygn. WSC-I.6121.2.491.2022, WSC-I.6121.2.569.2022, WSC-I.6121.2.1024.2021.

cudzoziemca za obywatela polskiego, w tym rzetelne analizowanie przestępstw określonych w art. 30 i 31 ustawy o obywatelstwie polskim.

Niemniej jednak, za **nieprawidłowości** uznano stwierdzone przypadki niedotrzymania wyznaczonych terminów załatwiania spraw.

Za **uchybie** uznano – z uwagi na niewielki odsetek spraw – niewypełnienie obowiązku określonego przepisem art. 10 w zw. z art. 79a Kpa i brak informacji o RODO.

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.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców⁴⁷ MUW wynika, że „Zagwarantowanie ciągłości realizacji zadań w zakresie potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. jest jednym z priorytetów kierownictwa Cudzoziemców i Kierownik Oddziału Obywatelstwa i Repatriacji wyznaczają dwa zespoły pracowników w pełni odpowiedzialne za określony rodzaj postępowania. Za prowadzenie postępowań w sprawach potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego odpowiadało w kontrolowanym okresie od 8 do 12 osób, natomiast za prowadzenie postępowań w sprawach o uznanie za obywatela polskiego odpowiadało od 2 do 3 osób. W każdym z zespołów Kierownik Oddziału wyznacza koordynatorów, którzy wdrażają nowych pracowników do wykonywania zadań, udzielają wskazówek w toku prowadzonych postępowań, a finalnie wydają z upoważnienia wojewody decyzje w tych sprawach. Zarówno pracownicy, jak i osoby koordynujące, realizują zadania pod nadzorem Dyrektora Wydziału i Kierownika Oddziału. W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie nie dochodziło do sytuacji, w której ciągłość realizacji zadań w sprawach potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego była niezabezpieczona.

W celu zapewnienia nadzoru nad prawidłowością i terminowością wykonywania zadań, Kierownictwo Wydziału Spraw Cudzoziemców określa kierunki działań pracowników odpowiedzialnych za poszczególne sprawy i monitoruje efekty tego działania. Kierownik Oddziału, sprawując nadzór nad prawidłowością i terminowością wykonywania zadań w omawianym zakresie, zobowiązuje pracowników odpowiedzialnych za poszczególne sprawy do podnoszenia własnych kwalifikacji i rozwijania wiedzy koniecznej do należytego wykonywania zadań poprzez korzystanie z porad i opinii doświadczonych współpracowników, co jest widoczne w projektach pism zatwierdzanych w toku akceptacji w pierwszej kolejności przez pracowników zajmujących stanowiska

⁴⁷ Pismo z dnia 18.04.2023r., nr WSC-I.1610.1.2023.

samodzielne w służbie cywilnej w przypadku, gdy za postępowania odpowiadają pracownicy zajmujący stanowiska specjalistyczne. Znaczącą rolę w obszarze nadzoru dotyczącego prawidłowości i terminowości wykonywania zadań odgrywają szkolenia z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych, co pozwala pracownikom uporządkować posiadaną wiedzę oraz osadzać wykonywane czynności, zwłaszcza projektowane akty administracyjne, w szerszym kontekście prawnym. Dzięki szkoleniom pracownicy nabywają predyspozycji do samodzielnego i świadomego zarządzania postępowaniami. Jednym z narzędzi kontroli terminowości wykonywania zadań są wykorzystywane narzędzia teleinformatyczne, w tym zwłaszcza rejestry tematyczne wniosków, które umożliwiają bieżące ustalanie kolejności wykonywania zadań z uwagi na terminy określone w przepisach prawa. W okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. usprawniono system funkcjonowania komórki organizacyjnej poprzez wyposażenie części stanowisk pracy, w tym stanowiska odpowiedzialnego za realizację zadań w omawianym zakresie, w nowoczesne narzędzia technologiczne, jak wydajne komputery, co poprawiło jakość zarządzania terminami w prowadzonych postępowaniach. Systematycznie stosowanym narzędziem kontrolnym Dyrektora Wydziału i Kierownika Oddziału w celu rozpoznania jakości i terminowości wykonywanych zadań, są cyklicznie lub doraźnie sporządzane statystyki i raporty tworzone na podstawie rejestrów tematycznych wniosków. Istotne z perspektywy dbałości o prawidłowość i terminowość wykonywania zadań w zakresie potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego i uznania za obywatela polskiego jest to, że Dyrektor Wydziału i Kierownik Oddziału powierzają wykonywanie zadań dwóm odrębnym zespołom pracowników, które odpowiadają za poszczególne procedury. Sytuacja taka stanowi gwarant uniknięcia rozbieżności i uchybień w prowadzeniu postępowań oraz w kształtowaniu linii orzeczniczej organu”.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie od 1 stycznia 2021r. do 31 grudnia 2022r. realizacją zadań, wynikających z ustawy o obywatelstwie polskim, zajmowało się od 28 do 19 pracowników⁴⁸, w tym Kierownik Oddziału. Z wyjaśnień⁴⁹ Kierownika Oddziału wynika, że referenci spraw prowadzący postępowania o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wykonują nie tylko zadania z tego zakresu, ale również sprawy dot. uznania za obywatela polskiego, nadania obywatelstwa polskiego, wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, jak i z zakresu repatriacji /pomocy dla repatriantów; uznanie za repatrianta/. Pracownicy, którzy nie prowadzą postępowań z zakresu obywatelstwa polskiego, wykonują inne zadania: 3 osoby koordynują pracę i wydają z upoważnienia wojewody decyzje; 2 osoby wykonują czynności techniczne – przygotowują karty przeglądowe i projekty decyzji, archiwizują dokumenty; 2 osoby przyjmują wnioski i uzupełnienia w punkcie przyjęć klienta; 1 osoba zapewnia obsługę kancelaryjną oddziału. Wszystkie zadania z zakresu obywatelstwa polskiego i repatriacji realizowane są w ramach jednego oddziału, począwszy od

⁴⁸ Przy czym umowa 5 pracowników uległa rozwiązaniu przed 31.12.2021r., a kolejnych 4 przed 15.12.2022r.

⁴⁹ Informacja mailowa z dn.05.07.2023r.

rejestracji wniosków, obiegu dokumentów, udzielania informacji (formularz kontaktowy, e-mail), prowadzenia postępowania, aż do momentu archiwizacji dokumentów. W Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji w przejściowych okresach stan zatrudnienia był niższy ze względu na fluktuację kadr, długotrwałe absencje chorobowe, urlopy wychowawcze lub urlopy rodzicielskie.

W badanym okresie w szkoleniach z zakresu prowadzenia postępowania administracyjnego uczestniczyło 19 pracowników WSC MUW realizujących zadania związane z prowadzeniem postępowań o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznanie za obywatela polskiego.

W stosunku do pracowników realizujących zadania z zakresu potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego nie wpłynęło żadne pismo dotyczące postępowania dyscyplinarnego lub dyscyplinującego.

Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w WSC MUW od 1 stycznia 2021r. do dnia 31 lipca 2021. był System Elektronicznego Obiegu Dokumentów ZETO /tematyczny rejestr wniosków/, a od 1 sierpnia 2021r. rejestr tematyczny wniosków prowadzony jest elektronicznie w portalu cudzoziemca inPOL⁵⁰.

W Oddziale – w badanym okresie – podejmowano niezbędne działania w celu zapewnienia ciągłości w realizacji zadań związanych z potwierdzeniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznaniem za obywatela polskiego. Ustanowiono system zastępstw, wskazując w *Zakresach czynności*, którzy pracownicy wzajemnie się zastępują w razie nieobecności w pracy.

Niemniej jednak, mając na uwadze wykazane nieprawidłowości, stwierdzono niewystarczający nadzór nad przestrzeganiem przepisów Kpa w zakresie terminowego załatwiania spraw oraz zapewnienia stronom realizacji uprawnień wynikających z art. 10 w zw. z art. 79a Kpa.

Za nadzór nad realizacją zadań przez poszczególne stanowiska pracy w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji MUW odpowiadał Kierownik tego Oddziału. Nadzór nad prawidłową i terminową realizacją zadań i rzetelnym wykonywaniem obowiązków służbowych przez podległych pracowników należał - zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego MUW – do Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców.

Ustalono, że struktura etatowa w Oddziale do Spraw Obywatelstwa i Repatriacji nie była adekwatna do ilości i stopnia skomplikowania realizowanych zadań oraz szerokiego zakresu powierzonych spraw, co wynikało z przyczyn niezależnych od kierownictwa WSC. W kontrolowanym okresie, miały bowiem miejsce zmiany

⁵⁰ Pismo Zastępcy Dyrektora WSC MUW z dn. 16.03.2023r., nr WSC-I.1610.1.2023.

kadrowe, które wpłynęły na efektywność pracy Oddziału, w tym wykonywanie zadań związanych z potwierdzaniem posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz uznania za obywatela polskiego.

[Dowód: akta kontroli – TOM I]

Ocena cząstkowa:

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 prawidłową realizację zadań oceniono **pozytywnie** mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- wobec nadmiernego obciążenia pracą i dużej rotacji pracowników podejmowane były próby zapewnienia właściwej struktury etatowej w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji,
- określenie zakresu zadań delegowanych poszczególnym pracownikom,
- zapewnienie ciągłości realizacji zadań poprzez ustanowienie systemu zastępstw,
- powołanie dwóch zespołów pracowników odpowiedzialnych za określony rodzaj postępowań, których prace koordynują wyznaczeni koordynatorzy,
- podnoszenie kwalifikacji pracowników poprzez szkolenia tematyczne,
- prowadzony rejestr tematyczny wniosków w portalu cudzoziemca inPOL oraz przygotowywanie na jego podstawie cyklicznych lub doraźnych statystyk i raportów, jako narzędzia wspomagające nadzór nad terminowością i prawidłowością spraw realizowanych przez poszczególnych referentów.

Niemniej jednak, mając na uwadze wykazane **nieprawidłowości**, stwierdzono niewystarczający nadzór nad przestrzeganiem przepisów Kpa w zakresie terminowego załatwiania spraw oraz zapewnienia stronom realizacji uprawnień wynikających z art. 10 w zw. z art. 79a Kpa. Nie miało to jednakże negatywnego wpływu na poziom merytoryczny wykonywanych zadań.

* * *

Zalecenia i wnioski:

W celu usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wnoszę o:

1. Zagwarantowanie stronom prowadzonych postępowań o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz o uznanie za obywatela polskiego realizacji uprawnień wynikających z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu zgodnie z art. 10 w związku z art. 79a Kpa, a w szczególności przed wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

2. Pełną realizację obowiązku informacyjnego o RODO.
3. Wprowadzenia rozwiązań umożliwiających załatwianie spraw w wyznaczonych terminach, zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zawiadamianie stron o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.
4. Monitorowanie skuteczności doręczania stronom rozstrzygnięć organu w sprawach prowadzonych za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych. Ma to donieść znaczenie w procedurze administracyjnej, ponieważ skuteczne doręczenie decyzji jest warunkiem jej wejścia do obrotu prawnego, a w konsekwencji – wywołania przez nią skutków prawnych.
5. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia struktury etatowej w Oddziale do Spraw Obywatelstwa i Repatriacji, która obecnie nie jest adekwatna do ilości i stopnia trudności realizowanych zadań oraz szerokiego zakresu powierzonych spraw, co ma niewątpliwie bezpośredni wpływ na zachowanie terminów wynikających z Kpa w załatwianiu spraw.
6. Kontynuację szkoleń, warsztatów lub spotkań roboczych w celu pogłębiania wiedzy pracowników z zakresu przepisów ustaw o obywatelstwo polskim i Kpa oraz aktualnego orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach o nabycie i potwierdzenie obywatelstwa polskiego w celu zachowania jednolitej wykładni przepisów.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, uprzejmie proszę Pana Wojewodę o przedstawienie – w terminie do 30 dni od otrzymania niniejszego dokumentu – informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

z up. Ministra SWiA

Dyrektor Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA

DYREKTOR
Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA
Marek Zieliński

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – MUW w Warszawie

Egz. Nr 2 – a/a

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.