



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 17 listopada 2009 r.

**Pan
Roman Zaborowski
Wojewoda Pomorski**

LGD-410-31-01/2009
P/09/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku („Urząd”). Przedmiotem kontroli była realizacja przez Wojewodę Pomorskiego zadań w sprawie obywatelstwa polskiego w latach 2007-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 21 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

I. NIK pozytywnie ocenia:

1. Jakość i sprawność obsługi interesantów w sprawach obywatelstwa polskiego. Informacje o godzinach przyjmowania interesantów w ww. sprawach dostępne były na stronach internetowych Urzędu. Załatwianie interesantów odbywało się sprawnie i na bieżąco w kolejności przybycia, bez długiego oczekiwania na przyjęcie przez pracownika.

Opłaty skarbowe w sprawach obywatelstwa przyjmowane były w 3 punktach kasowych (w kasie Urzędu, w kasie Oddziału Paszportów, w placówce pocztowej) usytuowanych na terenie Urzędu, co stanowiło znaczne udogodnienie dla załatwiających sprawy interesantów. Niemniej jak ustalono, w niektórych godzinach pracy Urzędu (od 7.45 do 8.15 i od 15.15 do 15.45) nie było możliwości wniesienia takich opłat w żadnym z ww. punktów, ponieważ

wszystkie punkty w tym czasie były nieczynne. Ponadto, jak ustalono, brak było informacji na stronach internetowych Urzędu o możliwości dokonywania przez interesantów opłat skarbowych w sprawach obywatelstwa także w kasie Oddziału Paszportów (w trakcie kontroli NIK stosowne informacje w tym zakresie na stronach internetowych zamieszczono).

Pracownicy Urzędu zwracającym się w przedmiotowych sprawach interesantom udzielali wyjaśnień (na miejscu lub telefonicznie). W kontrolowanym okresie odnotowano wpływ tylko jednej skargi w związku z rozpatrywaniem spraw z zakresu obywatelstwa polskiego. Załatwiając skargę przeprowadzono postępowanie wyjaśniające oraz poinformowano skarżącego o jego wyniku. Należy zauważyć, że w badanym okresie, z ogólnej liczby 3.097 załatwionych spraw z zakresu obywatelstwa polskiego, tylko w 15 przypadkach (0,5 %) odnotowano odwołanie się strony od decyzji organu I instancji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (który uchylił 8 decyzji, a 1 decyzję uznał za nieważną).

2. Prowadzenie rejestrów z zakresu obywatelstwa polskiego. We wszystkich 25 przypadkach losowo wybranych postępowań o nabycie i uznanie obywatelstwa polskiego, wpisy do tych rejestrów były dokonywane z uwzględnieniem przepisów określonych w *art. 18c ustawy o obywatelstwie polskim*¹ oraz były zgodne ze wzorem określonym w załączniku do *rozporządzenia. w sprawie rejestrów danych*².
3. Wywiązywanie się z obowiązku prowadzenia ewidencji wniosków w sprawach z art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim. Wszystkie wnioski zarejestrowano w spisie spraw o stwierdzenie posiadania/utruty obywatelstwa polskiego, prowadzonym na podstawie *rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej*³. Wpisy do ww. ewidencji dokonywane były na bieżąco. Niemniej, w 21 wpisach do tej ewidencji (84 % badanych wpisów) brak było daty pisma, co było niezgodne z wzorem formularza spisu spraw, określonym w załączniku nr 4 do instrukcji kancelaryjnej do *ww. rozporządzenia*.

II. NIK negatywnie ocenia:

4. Prowadzenie w Urzędzie niektórych postępowań administracyjnych w sprawach obywatelstwa polskiego. W wyniku szczegółowego badania losowo wybranych 50 postępowań (25 postępowań dotyczyło stwierdzenia obywatelstwa polskiego, 4 – uznania obywatelstwa polskiego, 11 – nabycia obywatelstwa polskiego, 10 – nadania

¹ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie rejestrów danych prowadzonych w sprawach obywatelstwa polskiego (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 15).

³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 161, poz. 1109 ze zm.).

obywatelstwa polskiego), spośród ogółem 3.097 spraw, które wpłynęły do Urzędu w ww. okresie – pod kątem ich zgodności z wybranymi przepisami *ustawy o obywatelstwie polskim oraz kpa*⁴, a także z obowiązującymi w Urzędzie procedurami wydawania decyzji stwierdzono, że:

- w 17 przypadkach niedotrzymania przez organ terminu załatwienia sprawy (jedno- lub dwumiesięcznego - 34 % próby), nie przestrzegano obowiązku (poinformowania strony postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu), określonego w *art. 36 kpa*,
- w 12 przypadkach (spośród 25 spraw z art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim – 48 % próby), w decyzjach nie podano podstawy prawnej ich wydania, tj. właściwych przepisów *ustawy o obywatelstwie polskim*. Jako uchybienie NIK uznaje nie przywołanie w treści tych decyzji, *art. 104 § 1 kpa*, stanowiącego, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji,
- w 17 przypadkach, decyzje (spośród ogółem 37 wydanych – 46 % próby), zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, nie upoważnionej w tym czasie przez Wojewodę do podpisywania decyzji administracyjnych wynikających z ustawy o obywatelstwie polskim. (Upoważnienia do podpisywania decyzji w powyższym zakresie udzielił Pan Zastępca Dyrektora ww. Wydziału w dniu 14.07.2008 r.),
- w 2 przypadkach decyzji, od których wniesiono odwołania (4 % próby), zostały one zmienione w postępowaniu odwoławczym. Przyczyna zmian ww. decyzji wydanych w I instancji wynikała w jednym przypadku – z niezgodności treści decyzji z wnioskiem strony, w drugim – z odmiennej interpretacji przepisów w sprawie o posiadanie/utrata obywatelstwa polskiego.

Powyższe ustalenia wskazują, że pomimo, iż w prowadzonych postępowaniach w sprawach obywatelstwa polskiego, obowiązywały procedury określone w systemie zarządzania jakością, objęte certyfikatem wg norm ISO 9001:2001, to jednak stosowane mechanizmy kontroli przebiegu postępowania nie we wszystkich przypadkach zapewniły prawidłowość realizacji procesu rozpoznawania spraw.

NIK zwraca uwagę także, na brak niektórych pisemnych uregulowań przy załatwianiu spraw z zakresu obywatelstwa, a także stosowanie ustnych uzgodnień. Np. sposób przydzielania poszczególnych spraw pracownikom merytorycznym Oddziału ds. Obywatelstwa, Urzędów Stanu Cywilnego, Spraw Konsularnych oraz Spraw Społecznych („Oddział”), nie był poświadczany w formie pisemnej i nie prowadził do

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

wskazana konkretnego pracownika przypisanego do określonego zadania (wszyscy pracownicy Oddziału mieli przypisane w zakresach obowiązków zadania dotyczące obywatelstwa). Nie odnotowywano też terminu przedstawiania przez pracownika projektu decyzji do akceptacji przełożonego, co utrudniało ustalenie czasu trwania tej fazy postępowania.

Nie dokumentowano w formie pisemnej niektórych czynności w prowadzonych postępowaniach (np. czynności z prowadzonych rozmów telefonicznych, m.in. z powiadomiania interesantów o wydaniu decyzji), co uniemożliwiało możliwość potwierdzenia takich czynności. Jak bowiem wyjaśniła Kierownik Oddziału, na wyraźne życzenie strony, również w taki sposób kontaktowano się z nią, informując o sposobie prowadzenia sprawy. Nie spełniany był zatem obowiązek wynikający z *art. 67 § 1 i art. 72 kpa*, pisemnego utrwalania czynności postępowania, zgodnie z zasadą pisemności określoną w *art. 14 §1 kpa*.

5. Terminowość części prowadzonych postępowań w sprawie obywatelstwa polskiego, bowiem:

- 9 z 40 badanych postępowań (22,5 %) w sprawach o stwierdzenie posiadania, nabycie i uznanie obywatelstwa polskiego przeprowadzono w terminie przekraczającym dwa miesiące, co było niezgodne z *art. 35 § 3 kpa*. Długotrwałość postępowań spowodowana była faktem otrzymania niezbędnych informacji od innych podmiotów ze znacznym opóźnieniem, a także koniecznością usunięcia przez strony braków w materiale dowodowym. Niemniej w 3 z 9 ww. przypadków (33,3 %), wydłużenie czasu trwania postępowań nastąpiło z winy Urzędu. W dwóch przypadkach (dotyczy decyzji nr: SO.II.5023/9/09 i SO.II.5023/21/08), wystąpiono do innych podmiotów o niezbędne informacje dopiero po 14 dniach od daty otrzymania wniosku, a w jednym przypadku (dotyczy decyzji nr SO.II.5022-A/495/08), wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku dopiero po 22 dniach od daty jego złożenia w Urzędzie,
- w 3 z 10 spraw o nadanie obywatelstwa (30,0 %), zgromadzoną dokumentację przekazano do Kancelarii Prezydenta RP dopiero w terminie od dwóch do trzech tygodni od dnia sporządzenia stanowisk w sprawie rozpatrzenia wniosków.

Stwierdzono także, że jedna decyzja, wydana została (po uwzględnieniu odwołania strony) po ok. 6 miesiącach od dnia wniesienia odwołania do Urzędu. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Geodezji, odwołanie omyłkowo skierowane zostało do tego wydziału, a wobec natłoku liczby pism i podań, które wpłynęły w tym okresie, przekazane

zostało według właściwości do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców dopiero po kilku miesiącach.

6. Niekorzystne zmiany, jakie nastąpiły w I półroczu 2009 r. w porównaniu do 2008 r. w sprawności rozpatrywania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego. W zakresie opanowania bieżącego wpływu spraw (bez uwzględniania pozostałości z okresu poprzedniego), wskaźnik opanowania wpływu zmniejszył się z: 1,04 w 2008 r. (brak pozostałości) do 0,98 w I półroczu 2009 r. (zwiększenie się pozostałości), co oznacza spadek liczby spraw załatwionych w stosunku do liczby spraw wpływających w tym okresie. Wydłużeniu uległ szacunkowy czas rozpatrzenia jednej sprawy (określony wskaźnikiem pozostałości) z 0,83 (ok. 25 dni) w 2008 r. do 1,24 (ok. 37 dni) w 2009 r. (I półrocze). Pogorszeniu uległy dwa wskaźniki charakteryzujące wydajność rozpatrywanych spraw: wskaźnika wydajności 1 (wzrost z 0,87 w I półroczu 2008 r. do 1,13 w I półroczu 2009 r.), co oznacza wydłużenie czasu załatwiania jednej sprawy oraz wskaźnika wydajności 2 (zmniejszenie liczby spraw rozpatrzonych przez jednego pracownika z 142,75 w I półroczu 2008 r. do 110,50 – w I półroczu 2009 r.), przy stałej liczbie pracowników zajmujących się tymi sprawami w porównywanych okresach. Pogorszenie ww. wskaźników, wg wyjaśnień kierownika Oddziału, spowodowane było oddelegowaniem pracowników do prac związanych z przygotowaniem przez Oddział przeprowadzenia szkolenia dla kierowników Urzędów Stanu Cywilnego z całego województwa pomorskiego. Zdaniem NIK powyższa okoliczność nie może stanowić usprawiedliwienia dla pogorszenia się jakości pracy w sprawach obywatelstwa, wyznaczonej ww. wskaźnikami.

- III. NIK zwraca uwagę na wzrost w 2009 r. w stosunku do 2008 r. szacunkowych kosztów rozpoznawania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego. Wskaźnik efektywności, rozumiany jako szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy, zwiększył się ze 177 zł w I półroczu 2008 r. do 299 zł w I półroczu 2009 r., tj. o 68,8%. Zwiększenie wartości tego wskaźnika w porównywanych okresach nastąpiło przy niezmienniej liczbie pracowników zajmujących się sprawami będącymi przedmiotem kontroli, przy jednoczesnym zmniejszeniu się liczby załatwionych przez nich spraw (z 571 do 442), tj. o 22,6%. Zasadniczym powodem wzrostu ww. wskaźnika było zwiększenie wynagrodzeń pracowników Urzędu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) zamieszczanie w spisach spraw o stwierdzenie posiadania/utrąty obywatelstwa polskiego – daty pisma, wymaganej wzorem formularza spisu spraw, określonym w załączniku Nr 4 instrukcji kancelaryjnej do *rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej*,
- 2) zamieszczanie w decyzjach w sprawach o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, podstawy prawnej jej wydania (art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie) oraz art. 104 § 1 kpa,
- 3) pisemne utrwalanie w postępowaniach administracyjnych dotyczących obywatelstwa polskiego, wszystkich czynności mających istotny wpływ na ich przebieg,
- 4) wzmocnienie nadzoru, zmierzającego do zapewnienia:
 - a) terminowego załatwiania spraw dotyczących obywatelstwa polskiego oraz wyeliminowania przewlekłości postępowań z przyczyn leżących po stronie Urzędu,
 - b) wywiązywania się z obowiązku informowania strony, w przypadkach niezłatwienia sprawy w terminie,
- 5) podjęcie działań mających na celu poprawę wskaźników wydajności i opanowania wpływu spraw.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.