



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
SO-IV.431.4.2016

Olsztyn, 31.05.2016 r.

Pani
Monika Trzcńska
Burmistrz Miasta Braniewa
ul. Kościuszki 111
14-500 Braniewo

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Pani treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miasta Braniewa (NIP 5821022519, REGON 000524341) z siedzibą przy ul. Kościuszki 111, 14-500 Braniewo, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Burmistrza Miasta Braniewa (kierownika jednostki kontrolowanej) pełniła Pani Monika Trzcńska, która stanowisko to objęła 8 grudnia 2014 r.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.250.2016 z dnia 31 marca 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 14*);
- Pan Marcin Miecznikowski – inspektor wojewódzki, posługujący się legitymacją służbową nr 5/2016 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.251.2016 z dnia 31 marca 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 15*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Miasta Braniewa przeprowadzono w dniach 14, 15 i 18 kwietnia 2016 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2016.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. przez Urząd Miasta Braniewa zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525) w związku z art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 388 ze zm.) i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 391).

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Braniewa, ustanowionym zarządzeniem Nr 18/2015 Burmistrza Miasta Braniewa z 9 lutego 2015 r., zadania objęte badaniem kontrolnym należały do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego (dalej jako USC). Bezpośredni nadzór nad USC sprawował Burmistrz Miasta Braniewa. Pracą komórki kierował Kierownik USC (na tym stanowisku od 1 stycznia 2012 r. zatrudniona jest Pani Anna Weryk) przy pomocy Zastępcy Kierownika USC (od 1 stycznia 2013 r. funkcję tę sprawuje Pani Jolanta Kujawa).

Zgodnie z regulaminem wewnętrznym USC, w skład komórki wchodziły stanowiska Kierownika USC i jego Zastępcy oraz Biuro Dowodów Osobistych i Ewidencji Ludności złożone ze stanowiska ds. dowodów osobistych i stanowiska ds. ewidencji ludności. Jak ustalono, zadania dotyczące wydawania i unieważniania dowodów osobistych oraz udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych (RDO) oraz dokumentacji dowodowej wykonywała Pani Leokadia Łukaszewicz, zatrudniona na stanowisku podinspektora ds. dowodów osobistych od 1 kwietnia 2009 r. Z kolei zadania związane z prowadzeniem ewidencji ludności, w tym udostępnianiem danych z rejestru mieszkańców oraz wydawaniem decyzji w sprawach meldunkowych, wykonywała Pani Monika Osińska, zatrudniona jako inspektor ds. ewidencji ludności od 1 kwietnia 2009 r. Ustalono również, że ww. pracownicy zastępowały się wzajemnie w razie nieobecności (*akta kontroli s. 13, 26-36*).

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 180 wybranych wniosków dowodowych – po 45 spraw wszczętych na wnioski złożone od początku marca, czerwca, września i grudnia 2015 r., tj. 10,68% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (1685).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 109 przypadków,
- po raz pierwszy – 31 przypadków,
- zmiana danych – 26 przypadków,
- utrata dowodu – 8 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 6 przypadków.

Wszystkie zbadane wnioski złożono w formie pisemnej, na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców, a za osoby ubezwłasnowolnione - opiekun prawny. Pracownik Urzędu Miasta Braniewa ustalał tożsamość wnioskodawcy oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry.

Jednocześnie stwierdzono, że pracownik nie odnotowywał na wnioskach, w formie adnotacji, sposobu ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu, co stanowiło uchybienie skutkujące naruszeniem § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia, ale nie miało wpływu na prawidłowość wydania dowodów. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że nie odnotowywał na wnioskach sposobu ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dokument, ponieważ oczywistym było dla niego, że tożsamość osoby jest ustalana na podstawie starego dowodu lub paszportu. Obecnie jednak na każdym wniosku zamieszcza stosowną adnotację w tym zakresie (*akta kontroli s. 45-64, 186, 195*).

Ponadto w 3 sprawach (wnioski nr 2802011/2015/2555666/01, 2802011/2015/0154483/01

i 2802011/2015/3467767/01) stwierdzono nieprawidłowości polegające na wydaniu nowych dowodów osobistych pomimo, że nie zaistniały podstawy do wymiany posiadanych przez wnioskodawców dotychczasowych dokumentów tożsamości, wystawionych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W sprawach tych wnioski zostały złożone z powodu „zmiany danych zawartych w dowodzie”. Zmiana dotyczyła wyłącznie adresu miejsca zameldowania. Jak wskazuje art. 89 ustawy o dowodach osobistych, adres miejsca zameldowania zamieszczony w dowodzie osobistym wydany na podstawie przepisów poprzedniej ustawy od 1 marca 2015 r. nie potwierdza już adresu miejsca zameldowania, zaś zmiana tego adresu nie stanowi podstawy do wymiany dokumentu. Skutkiem ww. nieprawidłowości było zatem wydanie wnioskodawcom nowych dowodów z naruszeniem art. 46 w związku z art. 89 ust. 2 ww. ustawy. Przy czym:

- w sprawie nr 2802011/2015/2555666/01 zmiana adresu w dotychczasowym dowodzie nastąpiła 4 lipca 2014 r., jednak dokument ten nie został unieważniony po upływie 3 miesięcy od zmiany danych, jak nakazywały obowiązujące wówczas przepisy, tylko z dniem odbioru nowego dowodu, tj. 26 października 2015 r. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że błąd ten powstał w wyniku „oczywistej omyłki”. Świadczy to jednak o tym, że w chwili złożenia wniosku o wydanie nowego dowodu (4 września 2015 r.) dotychczasowy dokument tożsamości był nadal ważny, a zatem nie podlegał już wymianie z powodu zmiany danych adresowych (*akta kontroli s. 45-47, 186, 194-195*);

- w sprawach nr 2802011/2015/0154483/01 i 2802011/2015/3467767/01 zmiana danych adresowych zamieszczonych w dowodach zgłoszonych do wymiany nastąpiła tego samego dnia, co złożenie wniosków, tj. 10 czerwca 2015 r. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, ponieważ „ugiął się pod presją roszczeniowych interesantów” (*akta kontroli s. 48-60, 186, 194*).

Dodatkowo w sprawie nr 2802011/2015/3467767/01 jako datę odbioru nowego dowodu osobistego serii CAM nr 180911 podinspektor ds. dowodów osobistych zarejestrował w RDO 1 lipca 2015 r. zamiast 30 czerwca 2015 r. (data wskazana w formularzu odbioru dowodu osobistego). Z wyjaśnień pracownika wynika, że powyższa nieprawidłowość powstała w wyniku omyłki podczas rejestracji danych. Skutkowało to zapisaniem w RDO niepoprawnych danych w zakresie daty odbioru dowodu, przy czym dane te nie mogą być poprawione, ponieważ system RDO nie posiada takiej funkcjonalności (*akta kontroli s. 51, 54, 186, 194*).

W pozostałych sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości. Dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego. Osoba odbierająca dowód wpisywała datę oraz składała czytelny podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek. Nieprawidłowości były zatem incydentalne i dotyczyły zaledwie 3 ze 180 zbadanych spraw. (*akta kontroli s. 45-64, 186, 194-195*).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Badaniu poddano 149 z 1655 przypadków unieważnień (109 upływu terminu ważności, 26 zmiany danych, 8 utraty, 6 uszkodzeń), co stanowiło 9% wszystkich zdarzeń. Stwierdzono dwie nieprawidłowości:

- 1) jako datę unieważnienia dowodu serii ANI nr 006795 z powodu „zmiany danych” zarejestrowano w RDO 1 lipca 2015 r. zamiast 30 czerwca 2015 r. (data odbioru nowego dowodu), co stanowiło naruszenie art. 50 ust. 3 pkt 5 ustawy o dowodach osobistych;
- 2) jako przyczynę unieważnienia dowodu serii AGW nr 570127 zarejestrowano w RDO zmianę danych, jednak dowód podlegał unieważnieniu z powodu upływu terminu ważności. Tym samym naruszono art. 56 pkt 4 lit. d tiret 6 ustawy o dowodach osobistych poprzez rejestrację błędnych danych.

Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że błędy powyższe powstały w wyniku omyłek podczas rejestracji danych. Skutkowały zapisaniem w RDO nieprawidłowych danych, które nie mogą być poprawione ze względu na brak takiej opcji w systemie (*akta kontroli s. 51-53, 61-66, 186*).

W pozostałych przypadkach zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu. Dodatkowo w razie zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zawiadomienie o utracie. Utracony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia utraty (*akta kontroli s. 51-53, 61-66, 186, 194*).

3. Udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

Badaniem objęto 12 z 33 wniosków, które wpłynęły do organu w okresie objętym kontrolą, tj. sprawy zgromadzone w teczce o sygn. USC.IV.5344 o nr 39, 43, 44, 47, 48 i 49 oraz od nr 58 do nr 63 (*akta kontroli s. 13, 194*).

Analiza akt ww. spraw wykazała, iż wszystkie wnioski pochodziły od podmiotów publicznych, zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych i dokumentacji dowodowej. Odpowiedzi na wnioski udzielono terminowo, a udostępnione dane w sprawach nr 39, 48 i 59-63 dotyczyły wyłącznie żadanego przez wnioskodawcę zakresu danych lub dokumentacji.

W 3 sprawach (nr 39, 43 i 59) stwierdzono, że wnioski o udostępnienie danych z RDO lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nie zostały złożone na odpowiednich formularzach określonych rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz. U. z 2011, poz. 243). Powyższe uznano jednak za uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie spraw. Wnioski zawierały bowiem wszystkie informacje niezbędne do ich rozpatrzenia, a fakt nie złożenia na aktualnych formularzach urzędowych stanowił w tym przypadku brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych danych lub dokumentów. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że udostępnił dane lub dokumentację, ponieważ zakres żądania był jasno sprecyzowany. Dodatkowo w sprawie o sygn. USC.IV.5344.59.2015 przeprowadził rozmowę telefoniczną z pracownikiem podmiotu wnioskującego (prokuratury) z prośbą o przesłanie wniosku na prawidłowym formularzu. Jednak z uwagi na to, że sprawa nie cierpiała zwłoki, podinspektor przekazał żadaną dokumentację (*akta kontroli s. 65, 92-95, 185, 193-194*).

Ponadto w 5 sprawach stwierdzono nieprawidłowości polegające na udostępnieniu danych wykraczających poza zakres żądany we wniosku:

1) Sprawy nr 43, 47 i 49 - przekazano wnioskodawcom pełny odpis danych przetwarzanych w RDO, pomimo że żądanie dotyczyło tylko wizerunku twarzy (fotografii) osoby objętej wnioskiem. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że udostępnił wnioskodawcom pełny odpis danych, ponieważ w systemie RDO brak jest opcji wydruku tylko wizerunku twarzy (*akta kontroli s. 65-68, 76-87, 186, 193*).

2) Sprawa nr 44 - żądanie wniosku dotyczyło tylko oryginałów wniosków dowodowych, natomiast w odpowiedzi udostępniono żadaną dokumentację, jak również pełny odpis danych o osobie przetwarzanych w RDO. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że zgodnie z żądaniem przekazał kopertę dowodową, natomiast przez pomyłkę wysłał również pełny odpis danych z RDO (*akta kontroli s. 69-75, 186, 193*).

3) Sprawa nr 58 - zakres żądanych danych we wniosku obejmował tylko wybrane dane dotyczące osoby i jej dokumentu tożsamości, natomiast w odpowiedzi przekazano zaświadczenie zawierające pełny odpis danych przetwarzanych w RDO, a więc również takich, które nie były objęte wnioskiem, m.in. datę i miejsce urodzenia osoby, imiona rodziców, nazwisko rodowe matki. Z wyjaśnień podinspektora ds. dowodów osobistych wynika, że udzielił odpowiedzi w ten sposób ze względu na szeroki zakres danych objętych żądaniem (*akta kontroli s. 88-91, 185, 193*).

Sposób załatwienia ww. spraw trzeba ocenić negatywnie, ponieważ skutkowało udostępnieniem danych nie objętych wnioskami. W niektórych przypadkach taki tryb działania może nawet prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą. W powyższych sprawach nie stwierdzono tego rodzaju negatywnych skutków, a dane zostały udostępnione wyłącznie podmiotom realizującym zadania publiczne. Niemniej postępowanie o udostępnienie danych z RDO jest postępowaniem wszczynanym na wniosek, a nie z urzędu, na co wskazuje art. 72 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych, a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony i nie może udostępniać danych nie objętych żądaniem. Ponadto zakres danych udostępnionych powinien być adekwatny do celu ich przetwarzania. Fakt, iż system RDO uniemożliwia wygenerowanie odpowiedzi zawierającej tylko żądane dane nie usprawiedliwia automatyzmu w działaniu pracownika urzędu. Do czasu wdrożenia możliwości generowania zaświadczeń zawierających tylko częściowy zakres danych, udostępniane dane powinny być wydawane poza aplikacją „Źródło”.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

I. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta Braniewa zostały złożone w sumie 602 zgłoszenia meldunkowe (pobytu stałego i czasowego, wymeldowania z pobytu stałego i czasowego oraz wyjazdu za granicę). Zgodnie z założeniami programu kontroli badaniu metodą wrywkową poddano 50 wybranych zgłoszeń (tj. 8,30% wszystkich spraw), w tym: 30 zgłoszeń pobytu stałego, 10 zgłoszeń pobytu czasowego, 5 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego, po 2 zgłoszenia wymeldowania z pobytu czasowego i wyjazdu poza granice RP na okres dłuższy niż 6 miesięcy oraz 1 zgłoszenie wyjazdu poza granice RP na pobyt stały. Przeprowadzona analiza nie wykazała nieprawidłowości lub uchybień. Ustalono, że zgłoszenia zostały dokonane w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL i rejestrze zamieszkania cudzoziemców (*akta kontroli s. 190-191, 193*).

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców.

W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2015 r. do Urzędu Miasta Braniewa wpłynęło 289 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców (teczka USC.IV.5345.I.). Badaniem kontrolnym objęto 50 spraw - po 25 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku maja i września 2015 r., co stanowiło 17,30% ogólnej liczby spraw.

W oparciu o zbadaną dokumentację stwierdzono, że 45 spośród zbadanych wniosków zostało złożonych w formie pisemnej przez podmioty wykonujące zadania publiczne, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań (m.in. policja, straż gminna, organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne, komornicy); 4 wnioski zostały złożone w formie pisemnej przez podmiot powołujący się na interes prawny. Natomiast wniosek złożony w sprawie nr 136 przez podmiot zagraniczny pozostawiono bez rozpoznania po uprzednim wezwaniu do usunięcia jego braków na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 - dalej jako k.p.a.).

Dane udostępniono wyłącznie w żądanym przez wnioskodawców zakresie, na wnioski złożone na odpowiednim formularzu, prawidłowo wypełnione. Zgodnie z art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności w przypadku podmiotów wykonujących zadania publiczne żądane dane udostępniono nieodpłatnie. Zgodnie zaś z art. 53 pkt 2 cyt. ww. ustawy w przypadku podmiotu powołującego się na interes prawny pobrano opłatę w wysokości 31 zł. Odpowiedzi na wnioski udzielane były bez zbędnej zwłoki, w formie odrębnego pisma, które sporządzał i podpisywał

inspektor ds. ewidencji ludności. Terminy załatwienia spraw wynosiły od 1 do 13 dni licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu. Dwa wnioski (sprawy nr 128 i 140) przekazano według właściwości miejscowej na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości bądź uchybień. (*akta kontroli s. 97, 192-193*).

Nawiązując natomiast do treści wezwania z 1 października 2015 r. w sprawie USC.IV.5345.I.254.2015 i USC.IV.5345.I.255.2015 (*akta kontroli s. 97*) informacyjnie należy wskazać, że opłata za udostępnienie danych z rejestru mieszkańców nie jest opłatą skarbową. Opłata ta jest uregulowana przepisami o ewidencji ludności i stanowi dochód budżetu państwa.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta Braniewa wszczęto 16 postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego, z których 11 zostało zakończonych do 31 grudnia 2015 r. Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 6 wybranych spraw, w których Burmistrz Miasta Braniewa orzekł o:

- wymeldowaniu z pobytu stałego - sygn. USC.IV.5343.7.2015.MO, USC.IV.5343.12.2015.MO i USC.IV.5343.15.2015.MO;
- umorzeniu postępowania - USC.IV.5343.5.2015.MO i USC.IV.5343.19.2015.MO;
- uchyleniu czynności materialno-technicznej zameldowania - USC.IV.5343.9.2015.MO.

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

1) W sprawach o sygn. akt USC.IV.5343.7.2015.MO, USC.IV.5343.9.2015.MO, USC.IV.5343.12.2015.MO i USC.IV.5343.15.2015.MO przesłuchano strony z naruszeniem art. 10 § 1 i art. 79 k.p.a., ponieważ o terminie czynności nie powiadomiono pozostałych stron. Inspektor ds. ewidencji ludności już na etapie wstępnym postępowania, zawiadamiając strony o wszczęciu, wezwał je do przybycia do urzędu w terminie 7 dni i złożenia wyjaśnień w sprawie. Strona, która się stawiała, była przesłuchiwana do protokołu. Jednakże druga strona nie została zawiadomiona o terminie czynności, co uniemożliwiało jej bezpośredni udział w przeprowadzaniu dowodu. Jak zaś stanowi art. 79 § 1 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Art. 79 § 2 k.p.a. wskazuje, że strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Na mocy art. 86 k.p.a. przepis powyższy ma zastosowanie również do przesłuchania strony. Ponadto w sprawie USC.IV.5343.9.2015.MO jedna ze stron została zawiadomiona o miejscu i terminie przesłuchania świadka na 4 dni przed terminem, co również naruszało art. 79 § 1 k.p.a. Strona nie brała udziału w czynności. Wyznaczając termin przeprowadzenia dowodu pracownik urzędu powinien był mieć na uwadze obowiązek zachowania terminu, o którym mowa w powyższym przepisie i zawiadomienie o przeprowadzeniu dowodu wystosować do stron z odpowiednim wyprzedzeniem, przewidując takie okoliczności jak obieg korespondencji, w tym ewentualną awizację przesyłki. Powyższe błędy powstały w wyniku niedostatecznej analizy przepisów lub nieprzywiązywania do nich należytej wagi przez inspektora ds. ewidencji ludności oraz skutkowały naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) i możliwością wzruszenia wydanych w tych sprawach decyzji w trybie wznowienia postępowania - art. 145 § 1 pkt 4, art. 147 i art. 148 k.p.a. (*akta kontroli s. 114-153 155-159, 164-167, 177-184, 188-189, 192*).

2) W sprawie USC.IV.5343.9.2015.MO wydano decyzję o anulowaniu czynności materialno-technicznej zameldowania pomimo, że postępowanie toczyło się w przedmiocie wymeldowania, o czym świadczy treść wniosku inicjującego sprawę oraz kierowanych do stron zawiadomień. Żądanie wymeldowania nie zostało przez stronę wnioskującą zmodyfikowane. Inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że zgromadzony w tej sprawie materiał dowodowy wskazywał na wadliwość czynności zameldowania. W dniu dokonania czynności strona nie mieszkała w przedmiotowym lokalu. Jak wskazał pracownik, „nie nastąpiło opuszczenie

mieszkania, dlatego nie można było orzec inaczej. Strony nie odwołały się. Decyzja została zaakceptowana.” Nie zmienia to jednak faktu, że na podstawie złożonego w tej sprawie wniosku organ powinien orzekać jedynie co do zaistnienia przesłanek wymeldowania. Treść art. 61 § 1 k.p.a. wskazuje bowiem, że jeżeli postępowanie wszczęte jest na wniosek, to żądanie strony wyznacza jego przedmiot. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 3 lipca 2008 r. (sygn. akt II OSK 771/07) „żądanie strony określa przedmiot postępowania administracyjnego i jest wiążące dla organu. W razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji publicznej”. Powyższa nieprawidłowość skutkowała zatem wadliwością wydanej w sprawie decyzji, jednak nie w stopniu uzasadniającym wszczęcie postępowania nadzorczego w celu jej uchylecia. Organ gminy mógł bowiem wydać decyzję o tej treści także z urzędu (bez wniosku strony), a zgromadzony materiał dowodowy potwierdza zasadność podjętego rozstrzygnięcia (*akta kontroli s. 154-163, 182, 189, 192*).

3) W sprawach USC.IV.5343.5.2015.MO i USC.IV.5343.19.2015.MO, w uzasadnieniu decyzji o umorzeniu postępowań, nie wyjaśniono i nie przytoczono art. 105 § 1 k.p.a., tj. przepisu, który stanowił podstawę ich wydania. Stwierdzony brak skutkował naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a. oraz wadliwością wydanych decyzji, jednak bez wpływu na wynik spraw. Organ miasta Braniewa zasadnie bowiem przyjął, że postępowania podlegały umorzeniu, ponieważ strony dopełniły obowiązku wymeldowania się. Inspektor ds. ewidencji ludności wskazał, że nie przytoczył i nie wyjaśnił podstawy prawnej decyzji, ponieważ strony wymeldowały się, tym samym spełnione zostały żądania wnioskodawców. Pracownik uznał, że sprawy są jasne i oczywiste, dlatego nie wymagają wyjaśnienia przyjętej podstawy prawnej (*akta kontroli s. 113, 173, 182, 184*).

4) W sprawach USC.IV.5343.5.2015 i USC.IV.5343.7.2015 strona wymeldowywana nie została skutecznie zawiadomiona o wszczęciu postępowania, a także o przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania świadków (korespondencja awizowana i nie podjęta przez stronę). Inspektor ds. ewidencji ludności wskazał, że strona nie została skutecznie zawiadomiona o wszczęciu postępowania, ponieważ nie był znany adres pobytu, a w trakcie postępowania podjęto czynności ustalające jej pobyt poprzez przesłuchanie świadków. Organ administracji publicznej wszczynając postępowanie winien mieć na celu doprowadzenie do faktycznego doręczenia tego zawiadomienia stronie zgłoszonej do wymeldowania, wraz z pouczeniem o treści art. 41 § 1 k.p.a. oraz o skutkach niepoinformowania organu o zmianie adresu, a skutek zastępczego doręczenia, o którym mowa w art. 44 k.p.a. jest możliwy po skutecznym wszczęciu postępowania administracyjnego. W przypadku, gdy adres osoby wskazanej do wymeldowania nie jest znany, wówczas należy podjąć czynności (np. wystąpienie do Krajowego Rejestru Karnego, Policji, czy też pozyskanie w tej kwestii wyjaśnień od strony wnoszącej o wymeldowanie), które mogą doprowadzić do ustalenia aktualnego miejsca zamieszkania strony wymeldowywanej. Natomiast przesłuchanie świadka do protokołu celem ustalenia adresu zamieszkania strony bez skutecznego zawiadomienia jej o terminie czynności, naruszało art. 79 k.p.a. oraz uniemożliwiało stronie bezpośredni udział w przeprowadzaniu dowodu. Skutkowało to naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz możliwością wzruszenia wydanych decyzji w trybie wznowienia postępowania. Nadmienić należy, że w sprawie USC.IV.5343.7.2015.MO, po przeprowadzeniu dowodów ze świadków, wystąpiono do sądu na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. o ustanowienie przedstawiciela dla strony nieobecnej (nieznanej z miejsca pobytu). Jednak ze względu na pozbawienie strony możliwości korzystania z zastępstwa podjęte przez organ czynności procesowe wobec takiej strony były wadliwe. Tym samym przed wydaniem decyzji należało powtórzyć przeprowadzenie dowodów z przesłuchania świadków z udziałem ustanowionego przez sąd przedstawiciela (*akta kontroli s. 98-137, 150-153, 183-184, 189, 192*).

Jednocześnie wskazać należy, że w pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. Organ prowadził dokumentację w sposób rzetelny. Z czynności dowodowych sporządzono protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art.

68-69 k.p.a. Ponadto w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw.

Przed wydaniem decyzji co do meritum, realizując art. 10 § 1 k.p.a., organ zawiadamiał strony o możliwości zapoznania z aktami i wypowiedzenia się w sprawie, wyznaczając im termin 7-dniowy licząc od dnia otrzymania zawiadomienia. Jedynie w sprawie USC.IV.5343.9.2015.MO organ wyznaczył stronom termin zaledwie 3-dniowy, ponieważ - jak wyjaśnił inspektor ds. ewidencji ludności - załatwienie sprawy nie cierpiało zwłoki. Strony nie zgłosiły co do tego żadnych zastrzeżeń ani nie odwołały się od decyzji. Nie doszło zatem do naruszenia ich prawa do zapoznania z aktami i wypowiedzenia się w sprawie. Trzeba jednak podnieść, że termin 3-dniowy może okazać się zbyt krótki, np. gdy strona przebywa poza Braniewem i dotarcie do urzędu w tak krótkim czasie stanowiłoby dla niej znaczną uciążliwość, albo termin przypada na dni wolne od pracy. Takie okoliczności nie zawsze da się przewidzieć. Dlatego też dobrą praktyką byłoby wyznaczanie w każdej sprawie terminu przynajmniej 7-dniowego (*akta kontroli s. 160, 161, 182*).

Decyzje orzekające co do meritum zawierały wszystkie elementy przewidziane w art. 107 § 1 i 3 k.p.a. 3 z nich zostały wydane z zachowaniem terminów załatwiania spraw przewidzianych w art. 35 k.p.a. W sprawach USC.IV.5343.12.2015.MO i USC.IV.5343.15.2015.MO termin ten przekroczone o odpowiednio 12 i 13 dni. Zwłoka wynikała jednak z przyczyn niezależnych od organu (oczekiwanie na potwierdzenie odbioru pisma przez stronę oraz konieczność zapewnienia stronom możliwości wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji). W wyniku niedopatrzania pracownik nie wystosował do stron zawiadomienia w trybie art. 36 k.p.a. Natomiast w sprawie USC.IV.5343.7.2015.MO pismem z 13 lipca 2015 r. poinformowano stronę o niezakończonym w terminie. Podano przyczyny zwłoki (oczekiwanie na wyznaczenie kuratora) i wskazano „przewidywany” nowy termin załatwienia sprawy - 13 sierpnia 2015 r. Postępowanie zakończyło się 27 sierpnia 2015 r. wydaniem decyzji o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego. Zatem wyznaczony termin zakończenia postępowania nie został zachowany. Tym samym w ww. sprawach organ naruszył art. 36 k.p.a. Stanowiło to uchybienie w zakresie informowania stron o terminie załatwienia sprawy, ale nie miało wpływu na wynik postępowań ani nie naruszało w sposób istotny obowiązującej procedury (*akta kontroli s. 98-173, 177-184, 188-189, 192*).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Zamieszczanie na wnioskach o wydanie dowodu osobistego adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu.
2. W przypadkach, gdy obywatel żąda wymiany dowodu osobistego wydanego mu na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych wyłącznie z tego powodu, iż zmienił się adres miejsca zameldowania zamieszczony w dowodzie - załatwianie wniosków na podstawie art. 32 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.
3. Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w Rejestrze Dowodów Osobistych w zakresie daty odbioru oraz daty i przyczyny unieważnienia dokumentu tożsamości.
4. Udostępnianie danych jednostkowych z RDO wyłącznie w zakresie wskazanym we wniosku, po uprzedniej pozytywnej weryfikacji formalnoprawnej wniosku.
5. Zapewnienie prowadzenia postępowań w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., ze szczególnym uwzględnieniem uwag organu kontroli zawartych w niniejszym wystąpieniu.

Proszę Panią Burmistrz o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Gwojcki