



**WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

SO-IV.431.13.2017

Olsztyn, 13 listopada 2017 r.

**Pan  
Rafał Ryszczyk  
Burmistrz Kisielic  
ul. Daszyńskiego 5  
14-220 Kisielice**

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 Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miejskim w Kisielicach (NIP 7441684066, REGON 170748028) z siedzibą przy ul. Daszyńskiego 5, 14-220 Kisielice, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Rafał Ryszczyk – Burmistrz Kisielic (od 1 grudnia 2014 r.);
- Pani Stanisława Barbara Pękała – Sekretarz Gminy (od 1 marca 2013 r.).

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

- 1) Pani Magdalena Michalczyńska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 18/2011 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, przewodnicząca zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.853.2017 z 18 września 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 16*).
- 2) Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.852.2017 z 18 września 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 17*).

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniu 4 października 2017 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 4/2017.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r. przez Urząd Miejski w Kisielicach 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 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1464) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 657).

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie**

## **z nieprawidłowościami.**

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Kisielicach, ustanowionym zarządzeniem nr 22/2016 Burmistrza Kisielic z 15 czerwca 2016 r., wykonywanie zadań wynikających z ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności należały do zakresu działania Referatu Społeczno-Administracyjnego (RSA). Funkcję kierownika tej komórki organizacyjnej pełni Pani Hanna Zalewska - Zastępca Kierownika USC, która od 31 grudnia 2015 r. wykonuje również zadania związane z ewidencją ludności i dowodami osobistymi. W czasie nieobecności ww. pracownika zadania w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych wykonywał Pan Marek Rojczyk, zatrudniony na stanowisku ds. obronnych, obrony cywilnej, spraw wojskowych, ppoż., sportu i działalności gospodarczej (*akta kontroli s. 29,33-35,40-50*).

## **I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.**

### **1. Przyjęcie i realizacja wniosków dowodowych.**

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 90 wniosków o wydanie dowodu osobistego wraz z załączonymi do nich dokumentami – po 15 wybranych spraw wszczętych na wnioski złożone w sierpniu, październiku i grudniu 2016 r. oraz w styczniu, marcu i maju 2017 r., tj. 10,18 % wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (884).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 75 przypadków,
- pierwszy dowód – 10 przypadków,
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 2 przypadki,
- utrata dowodu – 3 przypadki.

Z ustaleń kontroli wynika, iż zbadane wnioski zostały złożone i zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz 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 ze zm.). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Pracownik Urzędu Miejskiego w Kisielicach ustalał tożsamość wnioskodawcy, umieszczając stosowną adnotację na wniosku, oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry. W przypadku wniosku o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego składanego przez rodzica, pracownik zamieszczał na wniosku stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek (*akta kontroli s.142*).

Dowody osobiste pracownik urzędu 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. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s.142*).

### **2. Unieważnianie dowodów osobistych.**

W zakresie unieważniania dowodów osobistych w RDO badaniu poddano 80 z 272 przypadków unieważnień dowodów wystawionych przez Burmistrza Kisielic w kontrolowanym okresie (75 z powodu upływu terminu ważności, 2 z powodu zmiany zamieszczonych danych, 3 z powodu utraty). We wszystkich przypadkach w RDO zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu. W przypadku zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zawiadomienie o utracie. Utracony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia utraty. W tym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s.141-142*).

### **3. Decyzje dotyczące dowodów osobistych.**

W okresie objętym kontrolą organ wydał dwie decyzje w obszarze dowodów osobistych (sprawy o nr RSA.DO.5344.2.13.2016 oraz nr RSA.DO.5344.2.1.2017). Wnioski w tych sprawach zostały złożone elektronicznie przez platformę e-PUAP oraz zawierały braki uniemożliwiające ich realizację, tzn. nieprawidłowe zdjęcie oraz nieprecyzyjnie określoną przyczynę stanowiącą podstawę do wydania wnioskodawcy nowego dokumentu. Jak wynika z ustaleń kontroli ww. decyzje dotyczyły tego samego wnioskodawcy, który posługiwał się dowodem osobistym serii [REDAKTOWANE], ważnym do 4 października 2022 r.

W związku z powyższym organ działając na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych wydał decyzję o odmowie wydania wnioskodawcy nowego dowodu osobistego wskazując, iż do przesłanego elektronicznie wniosku o wydanie dowodu wnioskodawca nie załączył zdjęć spełniających wymagania rozporządzenia.

Decyzja z 29 grudnia 2016 r. oraz 9 stycznia 2017 r. zostały podpisane podpisem elektronicznym i następnie doręczone wnioskodawcy na jego skrzynkę podawczą na platformie e-PUAP (*akta kontroli s.51-59*).

Z ustaleń kontroli wynika, iż przed wydaniem decyzji organ nie wezwał jednak wnioskodawcy na podstawie art. 50 k.p.a. do uzupełnienia braków wniosku, tj. załączenia prawidłowo wykonanego zdjęcia, jak również wyjaśnienia przyczyny złożenia wniosku o wydanie nowego dowodu osobistego, skoro dotychczas przez niego posiadany dokument nie został unieważniony.

W ocenie kontrolujących powyższy tryb postępowania należy uznać za nieprawidłowy, gdyż organ przedwcześnie zastosował przepis art. 32 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych. Zdaniem kontrolujących przed wydaniem decyzji w sprawie organ powinien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków wniosku w wyznaczonym terminie, jednocześnie informując go o skutkach nieuzupełnienia wniosku. Należy przy tym podkreślić, iż prawidłowy tryb załatwienia opisanej sprawy wskazany był w piśmie organu nadzoru z 2 czerwca 2016 r., nr SO-IV.620.9.2016, które zostało przekazane wszystkim gminom województwa warmińsko-mazurskiego w celu stosowania zawartych w nim wytycznych. Ponadto organ nadzoru potwierdził powyższe stanowisko ponownie w piśmie z 13 lipca 2017, nr SO-IV.622.11.2017.

W wyniku nieprawidłowego załatwienia sprawy organ naruszył przepisy procedury administracyjnej. Za tę nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi pracownik realizujący badane zagadnienia tj. Zastępca Kierownika USC - Pani Hanna Zalewska, która wyjaśniła, iż „*wydając decyzję odmowną nie wzywano do usunięcia braków formalnych ponieważ zasugerowano się przepisem art. 32 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1464), który stanowi, że odmawia się wydania dowodu osobistego, w przypadku gdy fotografia załączona do wniosku przesłanego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 29 ustawy. Obecnie po otrzymaniu wyjaśnień z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, pracownik będzie postępował zgodnie z art. 64 ust. 2 Kodeksem postępowania administracyjnego i będzie wzywał wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie.*”

Kontrolujący stwierdzili jednak, iż wyjaśnienia ww. pracownika nie mogą być przyjęte za zasadne, gdyż decyzje w obszarze dowodów osobistych zapadły w grudniu 2016 r. i styczniu 2017 r. tzn. już po przedstawieniu nadzorowanym gminom stanowiska w tej sprawie w piśmie z 2 czerwca 2016 r., nr SO-IV.620.9.2016.

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

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miejskiego w Kisielicach wpłynęły 3 wnioski o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO oraz 5 wniosków o udostępnienie

dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Zgodnie z programem kontroli badaniem objęto 8 spraw z teczki RSA.DO.5345. Analiza wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski pochodziły od podmiotów publicznych (organy Policji, Konsulat Generalny RP w Barcelonie), zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Odpowiedzi na wnioski udzielano terminowo listem poleconym, a udostępnione dane dotyczyły wyłącznie żadanego przez wnioskodawcę zakresu danych. Przy czym stwierdzono, że:

- W sprawie nr RSA.DO.5345.8.2016 udzielono odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z RDO złożony przez Konsulat Generalny RP w Barcelonie przesłany do kontrolowanej jednostki faksem, tj. w formie nie przewidzianej w art. 72 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych. Powołany przepis stanowi, że w trybie jednostkowym udostępnia się dane na jednorazowy wniosek złożony w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Wniosek przesłany faksem nie spełnia powyższych wymogów. Nie wezwano jednak wnioskodawcy do złożenia wniosku w sposób przewidziany ustawą oraz udzielono odpowiedzi również faksem.

W ocenie kontrolujących udostępnienie danych osobowych w formie niezapewniającej wystarczającej ochrony przekazywanych z RDO czy dokumentacji dowodowej danych stanowi nieprawidłowość. Naruszenie powołanych wyżej przepisów ustawy o dowodach osobistych powstało w wyniku działania pracownika realizującego wniosek, tj. Pani Hanny Zalewskiej.

Jednocześnie kontrolujący uwzględnili wyjaśnienia ww. pracownika, który wskazał na incydentalność zdarzenia oraz pilny charakter sprawy i słuszny interes obywatela. Kontrolujący nie stwierdzili również, aby opisany przypadek wywołał negatywne skutki (*akta kontroli s. 68-71, 141*).

## **II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.**

### **1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.**

W okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r. w Urzędzie Miejskim w Kisielicach przyjęto 204 zgłoszeń meldunkowych (w tym 100 zgłoszeń pobytu stałego, 52 zgłoszenia pobytu czasowego, 47 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego i czasowego, 5 zgłoszeń wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej). Badaniu metodą wrywkową poddano 21 wybranych zgłoszeń (tj. 10,29% wszystkich spraw), w tym: 10 zgłoszeń pobytu stałego, 5 zgłoszeń pobytu czasowego, 5 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego i pobytu czasowego, 1 zgłoszenie wyjazdu poza granice RP. 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 zaktualizowały RZC (*akta kontroli s. 141*).

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

Analizie poddano 20 z 64 spraw z teczki RSA.EL.5345. obejmującej dokumentację załatwiania wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności (31,2%) - po 10 spraw wszczętych na wnioski złożone od początku października 2016 r. i początku marca 2017 r. Ustalono, że dane udostępniono wyłącznie w żdanym przez wnioskodawców zakresie, na wnioski złożone na odpowiednim formularzu, prawidłowo wypełnione, po wykazaniu przesłanki udostępnienia danych wynikającej z art. 46 ust. 1 lub 2 ustawy o ewidencji ludności.

Ustalono, że wszystkie zbadane wnioski pochodziły od podmiotów wykonujących zadania publiczne (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Policji), którym zgodnie z art. 53 pkt 1 ww. ustawy, żądane dane udostępniono nieodpłatnie. Przy czym stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W sprawie nr RSA.EL.5345.1.77.2016 i nr RSA.EL.5345.1.83.2016 (wniosek komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w Grójcu oraz w Kwidzynie) organ rozpatrzył wniosek o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców pomimo tego, że wniosek został podpisany przez asesora komorniczego. Organ nie ustalił czy osoba, która podpisała wniosek posiada umocowanie komornika do działania w danej sprawie, co powinien uczynić poprzez wezwanie go do przedłożenia odpowiedniego dokumentu. Powyższe, jak wyjaśniła Pani Hanna Zalewska, Kierownik Referatu Społeczno – Administracyjnego, realizująca zadanie powstało w wyniku przeoczenia (*akta kontroli s. 132*).
- W sprawie RSA.EL.5345.1.75.2016 wniosek złożony przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Olsztynie o udostępnienie danych Pani Anny Zdanowskiej, kontrolowany organ przekazał wg właściwości do UG w Biskupcu, pomimo iż ww. osoba figurowała w rejestrze jako były mieszkaniec gminy Kisielice. W tej sytuacji, zdaniem kontrolujących, organ powinien odpowiedzieć na wniosek wskazując, że osoba nie figuruje w rejestrze mieszkańców, tzn. nie posiada aktualnego zameldowania na terenie gminy, ewentualnie wskazując, że z kartoteki byłych mieszkańców wynika, iż opuszczając gminę Kisielice osoba poszukiwana zameldowała się na terenie gminy Biskupiec. Organ nie powinien jednak ustalać na podstawie innych rejestrów aktualnego miejsca pobytu stałego osoby, o której dane wystąpił wnioskodawca po to żeby przekazywać wniosek do organu właściwego. Organ rozpatrując wniosek o udostępnienie danych sięga wyłącznie do tych rejestrów, z których udostępnienie ma nastąpić i do których jest upoważniony. Kontrolujący stwierdzili, iż w powyższej sprawie przekazanie wniosku według właściwości było niezasadne i skutkowało udostępnieniem danych przez inny organ, niż ten do którego pierwotnie skierowano wniosek. Z wyjaśnień Pani Hanny Zalewskiej, czyli osoby odpowiedzialnej za realizację sprawy wynika, że była to sytuacja jednorazowa i późniejsze podobne przypadki były załatwiane właściwie. Wyjaśnienia ww. pracownika uznano za wiarygodne, gdyż na podstawie pozostałej próby, objętej badaniem, nie stwierdzono więcej tego rodzaju nieprawidłowości (*akta kontroli s. 132-133*).

W pozostałym zakresie kontrolujący nie stwierdzili nieprawidłowości czy uchybień. Odpowiedzi na wnioski udzielane były bez zbędnej zwłoki w formie odrębnego pisma (wysyłanego listem poleconym), które sporządzał i podpisywał pracownik ewidencji ludności. Terminy załatwienia spraw wynosiły od 1 do 3 dni licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu (*akta kontroli s.140-141*).

### **3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.**

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miejskim w Kisielicach prowadzono 9 postępowań administracyjnych w przedmiocie wymeldowania, z których 8 zakończono wydaniem decyzji do 31 lipca 2017 r. (4 – wydaniem decyzji orzekającej co do istoty sprawy, 4 – wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania). Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 3 wybranych spraw (37,5% wszystkich). Kontroli poddano akta postępowań, w których Burmistrz Kisielic orzekł o:

- wymeldowaniu – sygn. akt RSA.EL.5343.1.5.2016 i RSA.EL.5343.1.8.2016,
- umorzeniu postępowania – sygn. akt RSA.EL.5343.1.3.2017.

Ustalono, iż postępowanie nr RSA.EL.5343.1.5.2016 i nr RSA.EL.5343.1.3.2017 zostały wszczęte na wniosek strony (właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu) natomiast postępowanie w sprawie nr RSA.EL.5343.1.8.2016 prowadzone było z urzędu. Podstawę prawną wszczęcia ww. postępowań stanowił art. 35 ustawy o ewidencji ludności. Postępowania były prowadzone także w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 - dalej jako k.p.a.). Analiza akt wykazała, iż organ gmin zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania (art.

61 § 4 k.p.a.), informując o obowiązku wynikającym z art. 41 k.p.a. oraz wzywając do złożenia wyjaśnień w terminie 7 dni. Ponadto organ informował o dacie wszczęcia zgodnie ze stanem faktycznym i przepisem art. 61 § 3 k.p.a., który stanowi, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Dokumentację prowadził w sposób rzetelny. Z czynności dowodowych sporządzał protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a. Organ informował strony o terminach i miejscach czynności dowodowych zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. jednocześnie pouczając o prawie czynnego udziału (art. 79 § 2 k.p.a.). Zgromadzony materiał dowodowy odpowiadał wymogom zawartym w art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Przed wydaniem decyzji orzekającej co do meritum organ umożliwiał stronom wypowiedzenie się co do wszystkich zabranych dowodów i zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Organ przestrzegał terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy w tych terminach zawiadamiał o tym strony na podstawie art. 36 § 1 wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy oraz wskazując przyczyny zwłoki. Ponadto w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw (*akta kontroli s. 134-135*).

W tym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. W przypadku braków wniosku o wydanie dowodu osobistego, złożonego elektronicznie przez platformę e-PUAP, przed wydaniem decyzji administracyjnej wezwanie wnioskodawcy na podstawie art. 50 k.p.a. do uzupełnienia braków wniosku.
2. Przekazywanie w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z ewidencji ludności danych poprawnych merytorycznie, a w przypadku udostępniania danych na wniosek złożony przez asesora komorniczego badanie, czy działa on na podstawie odpowiedniego umocowania komornika.

Proszę Pana Burmistrza 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.

*Z wyrazami szacunku*  
*Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*  
*Sławomir Sadowski*  
*Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski*