



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.2.2017

Olsztyn, 13 marca 2017 r.

Pan
Tomasz Węgrzynowski
Wójt Gminy Rybno
ul. Lubawska 15
13-220 Rybno

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 Gminy Rybno (NIP 5711293890, REGON 000543670) położonym przy ul. Lubawskiej 15, 13-220 Rybno, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie przeprowadzania czynności kontrolnych funkcję Wójta Gminy Rybno (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Tomasz Węgrzynowski, który stanowisko objął 1 grudnia 2014 r.

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

- Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015, wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.34.2017 z 23 stycznia 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 11*);
- 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.0030.35.2016 z 17 stycznia 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 12*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Rybno przeprowadzono w dniu 10 lutego 2017 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2017.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. przez Urząd Gminy Rybno 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 2016 r. poz. 391) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 722).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy Rybno zadania objęte badaniem kontrolnym, tj. prowadzenie ewidencji ludności oraz wydawanie i unieważnianie dowodów osobistych, należały do zakresu czynności Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Rybnie – Pana Mieczysława Ciżewskiego. W czasie nieobecności ww. pracownik zastępowany jest przez Zastępcę Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Rybnie – Panią Ewę Soboczyńską. Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych sprawuje Wójt Gminy (*akta kontroli s.23-29*).

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 90 wybranych spraw – po 15 spraw wszczętych na wnioski złożone w miesiącu: styczniu, marcu, maju, lipcu, wrześniu i listopadzie 2016 r., tj. 10,30% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (873).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 60 przypadków,
- po raz pierwszy – 21 przypadków,
- zmiana danych – 4 przypadki,
- utrata dowodu – 3 przypadki,
- uszkodzenie dowodu – 2 przypadki.

Z dokonanych ustaleń wynika, iż wnioski o wydanie dowodu osobistego poza jednym wyjątkiem (dot. opisanej niżej nieprawidłowości) składane były i realizowane zgodnie z przepisami ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2016 r., poz. 391) 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). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Przyjmując wniosek pracownik Urzędu Gminy Rybno ustalał tożsamość wnioskodawcy oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry (*akta kontroli s.38-65, 91-95*).

Jednocześnie stwierdzono, że w sprawach nr 2803062/2016/8627577/01, 2803062/2016/3333201/01 oraz 2803062/2016/9998437/01, pracownik nie odnotował 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. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego wyjaśnił, że: „*Brak adnotacji w rubryce „Adnotacje urzędowe” sposobu ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego wynika z nieuwagi, odłożenia sprawy na później.*” (*akta kontroli s.58-59, 61-62, 64-65, 97*).

Ponadto na wnioskach nr 2803062/2016/5579375/01, 2803062/2016/9453374/01 (wn. z 05.05.2016 r.) oraz nr 2803062/2016/1049290/01 (wn. z 20.01.2016 r.) pracownik nie zamieścił stosownej adnotacji o danych rodzica składającego wniosek w imieniu małoletniego (stosowna rubryka na wniosku). Pracownik odpowiedzialny za kontrolowane zagadnienie wyjaśnił, iż brak adnotacji w tym zakresie wynikał z jego nieuwagi. W ocenie kontrolujących stanowiło to uchybienie, które także nie miało wpływu na prawidłowość realizowanego zadania, niemniej nie zwalnia to pracownika od każdorazowego i rzetelnego nanoszenia na wnioskach o wydanie dowodu osobistego wymaganych adnotacji (*akta kontroli s.41,46,51*).

Badanie dokumentacji dowodowej wykazało jedną nieprawidłowość, która polegała na

wydaniu dowodu osobistego osobie przebywającej za granicą na wniosek złożony w Urzędzie Gminy Rybno przez pełnomocnika. Wniosek z dnia 22 marca 2016 r. nr 2803062/2016/6898336/01 został złożony przez matkę osoby, dla której wyrobiono dowód osobisty, a także przez nią odebrany. Przede wszystkim należy zauważyć, że ustawa o dowodach osobistych nie przewiduje możliwości ustanowienia pełnomocnika do czynności złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego. Zgodnie z § 4 rozporządzenia wniosek każdorazowo składa osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego z wyjątkiem osób małoletnich i ubezwłasnowolnionych. Z § 5 ust. 1 rozporządzenia wynika, iż *złożenie wniosku w postaci papierowej odbywa się w drodze złożenia w siedzibie organu dowolnej gminy wypełnionego i podpisanego własnoręcznie przez wnioskodawcę formularza albo w drodze podpisania przez wnioskodawcę w siedzibie organu gminy formularza, który został wypełniony przez pracownika tego organu na podstawie podanych przez wnioskodawcę danych oraz danych zawartych w rejestrze PESEL (akta kontroli s. 30-37, 91-95, 98).*

Powyższe oznacza, iż wymagane jest osobiste stawiennictwo wnioskodawcy w organie gminy, do której składa się wniosek o wydanie dowodu osobistego. W przypadku wniosku złożonego w formie elektronicznej obowiązek stawiennictwa wnioskodawcy istnieje przy odbiorze dowodu osobistego. Odbiór dowodu osobistego również następuje osobiście w organie gminy, przy czym ustawa dopuszcza ustanowienie pełnomocnika do odbioru dowodu osobistego, jednakże może to mieć miejsce wyłącznie w przypadkach szczególnych, wskazanych w art. 26 ustawy i tylko wtedy, gdy przyjęcie wniosku o wydanie dowodu osobistego nastąpiło w miejscu pobytu wnioskodawcy, ze względu na chorobę, niepełnosprawność lub inną niedająca się pokonać przez wnioskodawcę przeszkodę.

W tym jednak przypadku pracownik niesłusznie uznał, że okazane mu pełnomocnictwo upoważnia do wydania wnioskodawcy dowodu osobistego i przyjął przedmiotowy wniosek do realizacji. Przy tym trybie przyjęcia wniosku pracownik nie miał możliwości ustalenia tożsamości wnioskodawcy w sposób przewidziany w przepisach wykonawczych (§ 9 ust. 1 rozporządzenia). Pracownik nie dokonał również na ww. wniosku zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego.

Z ustaleń kontrolujących wynika, że osoba, której organ wydał dowód osobisty ostatnio posiadała książeczkowy dowód osobisty, który stracił ważność z dniem 31 marca 2008 r. Wystawcą tego dowodu była gmina w województwie mazowieckim, a więc organ nie posiadał nawet koperty dowodowej wnioskodawcy. Co więcej w RDO nie było żadnych wniosków tej osoby o wydanie dowodu osobistego ze zdjęciem. Na podstawie rejestru PESEL pracownik ustalił jedynie, że wnioskodawca posiada ważny paszport. Niemniej paszport ten nie został okazany pracownikowi gminy przy czynności złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego, gdyż został on przyjęty od pełnomocnika, który jak wynika z wyjaśnień pracownika, Kierownika USC Pana Mieczysława Cizewskiego okazał wyłącznie jego kserokopię. Na tej podstawie pracownik ustalił tożsamość wnioskodawcy i dokonał oceny aktualności wizerunku wnioskodawcy z wizerunkiem osoby na zdjęciu załączonym do wniosku (*akta kontroli s.30-37*).

Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość pracownik wyjaśnił, iż *„Wniosek Nr 2803062/2016/6898336 na nazwisko (...), został złożony przez matkę P. (...), zam. Rybno, ul. (...) – pełnomocnika P. (...), posiadającej aktualne pełnomocnictwo do załatwiania spraw w jej imieniu. Powodem zaistniałej sytuacji jest fakt nieuregulowanego statusu imigranta w USA. Złożenie wniosku w normalnym trybie wiąże się z przyjazdem do Polski, a to oznacza zakaz powrotu do USA, gdzie P. (...) posiada rodzinę męża i dwoje dzieci. Złożenie wniosku w formie, o której mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych tj. złożenia wniosku w formie elektronicznej o czym została poinformowana, wiąże się również z przyjazdem do Polski po osobisty odbiór dowodu. Tożsamość osoby ustaliłem na podstawie kserokopii starego dowodu osobistego DD 6773733, kserokopii paszportu AU 2979353 oraz osobisty kontakt telefoniczny.*

Poza tym osoba ta zameldowana jest na pobyt stały w Rybnie, ul. (...), w systemie SRP posiada aktualny akt małżeństwa. Weryfikacja wniosku nastąpiła na podstawie dokumentów ze zdjęciem, które znajdują się w teczce zameldowania z 2014 r., jak również będące w posiadaniu pełnomocnika. Brak adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości tłumaczy nieuwagą i nie wpisaniem w odpowiedniej rubryce odpowiedniej adnotacji" (akta kontroli s.98).

Według kontrolujących pomimo powołanych w wyjaśnieniu pracownika okoliczności tryb załatwienia przedmiotowej sprawy był niedopuszczalny. Ponadto sposób ustalenia tożsamości wnioskodawcy był niewłaściwy i także niegodny z przepisami powołanego na wstępie rozporządzenia. Tożsamość osoby powinna być bowiem ustalana przez pracownika wyłącznie na podstawie oryginałów przedstawionych do wglądu dokumentów, a nie ich kserokopii. Przy tym zauważyć też należy, że wnioskodawca zamieszkuje za granicą i posiada aktualny paszport, wydany przez konsula zatem nie jest zobowiązany do posiadania dowodu osobistego, tym bardziej w praktyce nie potrzebuje polskiego dowodu osobistego za granicą.

W tym przypadku dowód osobisty został przyjęty do realizacji i wydany osobie w trybie niezgodnym z ustawą o dowodach osobistych.

Odbiór dowodów osobistych

Dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód wpisywała datę oraz składała czytelny podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek, ewentualnie sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat. W tym zakresie stwierdzono jeden przypadek, w którym dowód osobisty został wydany z naruszeniem art. 30 ustawy, tzn. dowód osobisty odebrała osoba, która okazała pełnomocnictwo ogólne (dotyczy sprawy opisanej powyżej - wydania dowodu osobistego z naruszeniem przepisów ustawy).

Kierownik USC, Pan Mieczysław Ciżewski wyjaśnił, iż „Dowód został odebrany przez pełnomocnika P. (...), która zobowiązała się dostarczyć najszybciej dowód P. (...), czego dowodem jest kserokopia paszportu P. (...) z wizą wjazdową. Dowód został odebrany 19.04.2016 r. a wyjazd nastąpił 20.04.2016 r.” (akta kontroli s.98).

W ocenie kontrolujących stanowiło to nieprawidłowość, gdyż w tym przypadku nie było podstaw do uwzględnienia pełnomocnictwa i umożliwienia odebrania dowodu osobistego przez inną osobę niż wnioskodawca (akta kontroli s.34-35).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

W zakresie unieważniania dowodów osobistych w RDO badaniu poddano 69 z 871 przypadków unieważnień dowodów wystawionych przez Wójta Gminy Rybno w kontrolowanym okresie (60 z powodu upływu terminu ważności, 4 z powodu zmiany zamieszczonych danych, 3 powodu utraty i 2 w związku z uszkodzeniem). 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. 91-95).

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

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy Rybno wpłynęły 3 wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi – sprawy nr 34, 36 oraz 49 oraz 1 wniosek o udostępnienie danych z RDO – sprawa nr 43, zgromadzone w teczce o sygnaturze SO.5345.1., która zawiera, także dokumenty dot. udostępniania danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców. Zgodnie z programem kontroli badaniem

objęto wszystkie ww. wnioski.

Analiza wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski pochodziły od podmiotów publicznych, zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych i poza jedną sprawą nr 43 zostały załatwione zgodnie z przepisami ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych. Ponadto odpowiedź na wnioski udzielona była terminowo, a udostępnione dane dotyczyły wyłącznie żadanego przez wnioskodawcę zakresu danych. W dwóch sprawach (nr 36 i 49 z 2016 r.) stwierdzono, że wniosek Prokuratury Rejonowej w Działdowie z 5 lipca 2016 r. oraz Urzędu Gminy Rybno z 27 września 2016 r. o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nie zostały złożone na formularzu stanowiącym zał. nr 4 do rozporządzenia 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 r. poz. 243). Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego wyjaśnił, iż „*Wnioski powinny być zwrócone a wnioskodawcy poinformowani o złożeniu wniosków na formularzach zgodnych z Rozporządzeniem MSWiA.*” Powyższe uznano za uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie ww. spraw. Wnioski o udostępnienie dokumentacji dowodowej zawierały bowiem wszystkie informacje niezbędne do ich rozpatrzenia, a fakt niezłożenia wniosków na obowiązującym formularzu stanowił brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych dokumentów (akta kontroli s. 66-70, 97).

Ponadto w badanym zakresie stwierdzono 1 **nieprawidłowość**:

- w sprawie nr 43 udzielono odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z RDO złożony przez polski urząd konsularny, przesłany do kontrolowanej jednostki za pośrednictwem e-maila (skan wniosku), 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. Pismo przesłane drogą email nie spełnia powyższych wymogów. Nie wezwano jednak wnioskodawcy do złożenia wniosku w sposób przewidziany ustawą. Pracownik urzędu wyjaśniał, że „*otrzymał drogą e-mail wniosek z Konsulatu w Hamburgu o udostępnienie danych osoby, z prośbą o pilną odpowiedź, gdyż osoba, która się zgłosiła nie posiadała żadnych dokumentów*” (akta kontroli s. 71-74, 97).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie 1 styczeń 2016 r. - 31 grudzień 2016 r. w Urzędzie Gminy Rybno zostało złożonych 174 zgłoszeń meldunkowych (w tym 159 zgłoszeń pobytu stałego i czasowego oraz 15 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego i czasowego i 1 zgłoszenie wyjazdu poza granice RP trwającego dłużej niż 6 miesięcy). Zgodnie z założeniami programu kontroli badaniu metodą wrywkową poddano 26 wybranych zgłoszeń (tj. 14,94 % wszystkich spraw), w tym: 15 zgłoszeń pobytu stałego, 7 zgłoszeń pobytu czasowego, 3 zgłoszenia wymeldowania z pobytu stałego i 1 zgłoszenie wyjazdu poza granice RP trwającego dłużej niż 6 miesięcy. 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, a następnie aktualizacje pobrane do rejestru mieszkańców (akta kontroli s. 98).

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

Analizie poddano 20 z 100 wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, które

wpłynęły do organu w okresie objętym kontrolą (20%). Badaniu podlegały sprawy z teczki oznaczonej sygnaturą SO.5345.1., która obejmuje także sprawy udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych (RDO) oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Badaniem objęto sprawy z lutego 2016 r. nr 9 (zarejestrowano 5 wniosków), nr 10 (zarejestrowano 4 wnioski) i nr 11 (zarejestrowano 1 wniosek) oraz sprawy z sierpnia 2016 r. nr 41 (zarejestrowano 1 wniosek), nr 42 (zarejestrowano 1 wniosek), nr 44 (zarejestrowano 5 wniosków) i nr 45 (zarejestrowano 4 wnioski, z czego sprawdzono 3).

Jak ustalono, 19 spośród zbadanych wniosków zostało złożonych w formie pisemnej przez podmioty wykonujące zadania publiczne, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań, natomiast 1 wniosek został złożony w formie pisemnej przez podmiot powołujący się na interes prawny (bank). Dane udostępniono wyłącznie w żądanym przez wnioskodawców zakresie, na wnioski złożone na odpowiednim formularzu oraz prawidłowo wypełnionym.

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 niezwłocznie w formie odrębnego pisma, które sporządzał i podpisywał Sekretarz Gminy. Terminy załatwienia spraw wynosiły od 1 do 8 dni licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu. Natomiast termin załatwienia wniosku nr 45 (pod którym zarejestrowano 4 sprawy, a badaniu poddano 3) wynosił 15 dni.

W obszarze udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s. 66-70*).

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Rybno prowadzone były 3 postępowania administracyjne dotyczące obowiązku meldunkowego, z których jedno postępowanie zakończono wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, natomiast drugie wydaniem decyzji merytorycznej (wymeldowaniem).

Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 2 wybranych spraw (66 % wszystkich). Kontroli poddano akta postępowań o sygn. SO.5343.13.2015 (decyzja o umorzeniu postępowania) oraz SO.5343.14.2015 (decyzja o wymeldowaniu).

Podstawę prawną wszczęcia ww. postępowań stanowił art. 35 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności. Postępowania administracyjne dotyczące realizacji obowiązku meldunkowego prowadzone były w oparciu o przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.).

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

1. Umorzenie postępowania w sprawie SO.5343.13.2015 na podstawie druku zgłoszenia wymeldowania, który został przyjęty w trybie niezgodnym z ustawą, tzn. za pośrednictwem innego organu, w tym przypadku Urzędu Gminy Czempin. Ustawa o ewidencji ludności umożliwia dokonanie obowiązku meldunkowego poprzez zameldowanie się osoby w nowym miejscu pobytu stałego z jednoczesnym wymeldowaniem z dotychczasowego pobytu stałego, zgłoszenia w formie pisemnej na formularzu w organie gminy właściwym dla dotychczasowego miejsca pobytu, zgłoszenia w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, na zasadach określonych w ustawie z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz poprzez pełnomocnika, legitymującego się pełnomocnictwem udzielonym w formie określonej w art. 33 § 2 k.p.a. Ustawa nie dopuszcza jednak trybu pośrednictwa i przesyłania druków przyjętych przez inny organ gminy.

Kierownik USC, Pan Mieczysław Ciżewski wyjaśnił, iż „W momencie prowadzenia przedmiotowego postępowania tj. SO.5343.13.15 w okresie od 15.12.2016 r. do 18.03.2016 r., pośrednictwo w zakresie wymeldowania z miejsca pobytu stałego było dość powszechną praktyką.

Oficjalne stanowisko w tej sprawie zostało określone w piśmie SO-IV.620.19.2016 z dnia 10.10.2016 r., a więc pół roku po zakończeniu postępowania, w którym stwierdza się, że stosowana praktyka w tym zakresie jest nieprawidłowa i powinna zostać wyeliminowana. Fakt ten przyjąłem do wiadomości i stosowania" (akta kontroli s.97).

Kontrolujący nie mogą przyjąć powyższych wyjaśnień za słuszne, albowiem pismo, które powołał pracownik jednostki kontrolowanej było już drugim z kolei, które poruszało zagadnienie pośrednictwa organów w przyjmowaniu i przesyłaniu druków zgłoszenia meldunkowego do organu właściwego. Już w piśmie z 2 października 2015 r., sygn. SO-IV.621.64.2015 organ nadzoru wskazał, iż powyższy tryb przyjęcia druku zgłoszenia meldunkowego jest niezgodny z zapisami obecnie obowiązującej ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności i prosił organy gmin województwa warmińsko-mazurskiego o zaprzestanie takiej praktyki.

Należy uznać, że powyższe stanowiło nieprawidłowość i skutkowało naruszeniem przepisów art. 33 ustawy o ewidencji ludności określającej jednoznacznie formę w jakiej można dokonać zgłoszenia wymeldowania się z dotychczasowego miejsca pobytu. Niemniej należy zauważyć, że dokonanie czynności wymeldowania w organie na terenie gminy obecnego pobytu strony ułatwiło jej i przyspieszyło uregulowanie spraw związanych z dopełnieniem obowiązku meldunkowego (akta kontroli s.84-88).

2. W sprawie nr SO.5343.14.2015 stwierdzono naruszenie art. 79 § 1 k.p.a. poprzez niezawiadomienie strony postępowania o miejscu i terminie przesłuchania świadków w sprawie, przy czynności zleconej innemu organowi gminy na podstawie art. 52 k.p.a. (zlecenie do Urzędu Miasta Lidzbark).

W ocenie kontrolujących skorzystanie z przewidzianej w art. 52 k.p.a. pomocy prawnej nie zwalnia organu od obowiązku wynikającego z art. 79 § 1 i 2 k.p.a. Niedopełnienie powyższego obowiązku stanowiło nieprawidłowość i skutkowało naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), co w rezultacie mogło mieć wpływ na wynik sprawy w przypadku wniesienia odwołania od decyzji organu meldunkowego (akta kontroli s.80).

W tym przypadku kierownik USC Pan Mieczysław Ciżewski wyjaśnił, iż „W prowadzonej sprawie SO.5343.14.2015 strona Pani (...) została zawiadomiona, że na podstawie art. 52 k.p.a. w Urzędzie Miasta Lidzbark zostaną przesłuchani świadkowie /zwrotne potwierdzenie/. Natomiast nie potrafię odpowiedzieć, dlaczego UM Lidzbark przeprowadzający dowód w sprawie nie poinformował strony o miejscu i terminie przesłuchania. W przyszłości należy informować w piśmie aby strona została poinformowana o tym fakcie" (akta kontroli s.96).

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazać należy, iż zarówno organ wnioskujący o przeprowadzenie dowodu w sprawie za pośrednictwem innego organu, jak i ten który tej czynności faktycznie dokonuje powinien pamiętać o konieczności zapewnienia wszystkim stronom postępowania możliwości czynnego uczestnictwa w dowodzie. Przy czym aby było to możliwe organ wnioskujący o przeprowadzenie dowodu powinien udostępnić, organowi, któremu zleca dowód adresy do doręczeń wszystkich stron tego postępowania.

3. W sprawie nr SO.5343.13.2015 stwierdzono bezczynność organu w okresie od 15.01.-01.03.2016 r. Z ustaleń kontroli wynika, iż w tym okresie organ nie podjął żadnych czynności dowodowych, nie oczekiwał także na żadne inne dowody z innych organów. Tym samym należy uznać, że organ przez 1,5 miesiąca pozostawał bezczynny w prowadzonym postępowaniu i nie podejmował żadnych działań w celu zgromadzenia dowodów i zakończenia sprawy.

Pracownik odpowiedzialny za realizację kontrolowanych zagadnień wyjaśnił, że „W sprawie SO.5343.13.2015 w okresie od 15.01. do 01.03.2016 r. organ nie podjął żadnych czynności dowodowych, gdyż w tym samym czasie prowadzone były trzy postępowania w sprawie wymeldowania a nadmiar obowiązków spowodował zaniechanie jakichkolwiek czynności w tej sprawie. Jednoosobowo obsługuję sprawy USC, RDO, Ewidencji Ludności, Pełnomocnika ds. niejawnych, i wiele innych spraw, co nie upoważnia mnie do bezczynności w jakiejkolwiek

sprawie aczkolwiek w pewnym sensie usprawiedliwia" (akta kontroli s.96).

Powyższe stanowiło złamanie zasady terminowości załatwiania spraw określonej w art. 35 k.p.a. i skutkowało naruszeniem art. 12 § 1 k.p.a. Co więcej powyższe niepotrzebnie przedłużyło termin zakończenia postępowania w sprawie, tym samym skutkować mogło złożeniem przez stronę skargi na bezczynność organu w prowadzonym postępowaniu.

Odnosząc się do terminowości załatwiania spraw kontrolujący zwrócili uwagę, iż postanowienia na podstawie art. 36 k.p.a. o niezachowaniu terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 k.p.a. były sporządzane i doręczane stronom już po upływie terminu określonego w ww. przepisie lub po upływie terminu uprzednio wyznaczonego w zawiadomieniu organu. W tym zakresie kierownik USC Pan Mieczysław Ciżewski wyjaśnił, że „*Nowy termin załatwienia sprawy uznawany jest za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 k.p.a., jeżeli zostanie wskazany przez organ właściwy do załatwienia sprawy zgodnie z przepisami art. 57 § 5 pkt 2.* Według kontrolujących przepis ten ma zastosowanie tylko względem stron, które w toku postępowania dokonują określonych czynności procesowych. Organ prowadzący sprawę związany jest natomiast terminami załatwiania spraw określonymi w art. 35 k.p.a.

Należy przyjąć, iż powyższe stanowiło uchybienie, albowiem organ powinien powiadomić stronę o niezachowaniu terminu załatwienia sprawy jeszcze przed upływem terminu ustawowego, bądź tego uprzednio wyznaczonego w zawiadomieniu organu. Informacja o wyznaczeniu nowego terminu powinna dotrzeć do strony możliwie jak najszybciej od powstania okoliczności, które uzasadniają dalsze przedłużenie postępowania w czasie. Przy czym nie miało to żadnego wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie organu.

W pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. Decyzja o wymeldowaniu zawiera w uzasadnieniu wyjaśnienie podstawy prawnej, z przytoczeniem przepisu prawa, tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności, a decyzja umorzeniu postępowania przytoczenie art. 105 § 1 k.p.a. i jego wyjaśnienie. Ponadto ustalono, że organ prowadził dokumentację w sposób rzetelny. Z czynności dowodowych sporządzano protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a. Zgromadzony w tych sprawach materiał dowodowy odpowiadał wymogom z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Ponadto w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw (*akta kontroli s.75-88*).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Przyjmowanie wniosków o wydanie dowodu osobistego zgodnie z § 4 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).
2. Przestrzeganie zasad określonych w art. 30 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych przy czynnościach wydawania spersonalizowanego dowodu osobistego osobie odbierającej.
3. Zamieszczanie na wnioskach o wydanie dowodu osobie pełnoletniej adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód (§ 9 ust. 4 ww.), a także adnotacji o danych rodzica składającego wniosek w imieniu małoletniego dziecka (odpowiednia rubryka na wniosku)
4. Wzywanie wnioskodawców o uzupełnienie braków poprzez złożone wniosku o udostępnianie danych z RDO i dokumentacji dowodowej na właściwych wzorach formularzy określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

5. Udostępnianie urzędom konsularnym danych z dokumentacji dowodowej wyłącznie za pośrednictwem drogi elektronicznej zapewniającej bezpieczeństwo i właściwą ochronę przepływu danych osobowych.
6. Umarzanie postępowania w sprawie wymeldowania w przypadku właściwie dokonanego przez osobę, której postępowanie dotyczy zgłoszenia wymeldowania się, tzn. z uwzględnieniem art. 33 ust. 2 i art. 34 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności.
7. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach obowiązku meldunkowego z uwzględnieniem zasady szybkości postępowania (art. 12 § 1 k.p.a), terminowości załatwiania spraw (art. 35 k.p.a.) oraz zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 79 § 1 k.p.a.),.

Proszę Pana Wójta 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 Chojacki