

Olsztyn, 9 listopada 2018 r.



**WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI**  
SO-III.431.7.2018

**Pani  
Alicja Kołakowska  
Wójt Gminy Świętajno  
ul. Grunwaldzka 15  
12-140 Świętajno**

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 Gminy Świętajno z siedzibą przy ul. Grunwaldzkiej 15, 12-140 Świętajno, NIP: 7450005484, REGON: 000546064.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Świętajno (kierownika jednostki kontrolowanej) pełniła Pani Alicja Kołakowska, która stanowisko to objęła 1 grudnia 2014 r.

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

1) Magdalena Michalczewska – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 69/2018 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.781.2018 z 28 września 2018 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 14*);

2) Anna Chojnowska – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.780.2018 z 28 września 2018 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 13*).

Czynności kontrolne przeprowadzono 3 października 2018 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 4/2018.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 sierpnia 2017 r. do 31 lipca 2018 r. przez Urząd Gminy Świętajno 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 2017 r. poz. 2234) 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 2018 r. poz. 1382 ze zm.).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Świątajno, zadania związane z wydawaniem i unieważnianiem dowodów osobistych należą do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego (dalej jako USC). Bezpośredni nadzór nad tą komórką organizacyjną sprawuje Zastępca Wójta, który jednocześnie sprawuje funkcję Sekretarza Gminy Świątajno, Pan Piotr Szopiński. Na stanowisku Kierownika USC zatrudniona jest Pani Liliana Napiórkowska, która w USC pracuje od 1 lipca 2003 r. Pracownik wykonuje wszystkie zadania związane z rejestracją stanu cywilnego oraz zmianą imion i nazwisk, a ponadto zadania związane z wydawaniem i unieważnieniem dowodów osobistych. Sprawy ewidencji ludności realizuje Zastępca Kierownika USC. Na tym stanowisku od 15 kwietnia 2008 r. zatrudniona jest Pani Ewa Żywica. Pracownik realizuje także inne zadania gminy (m.in. prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej, prowadzenie rejestru wyborców oraz sporządzanie spisów wyborców). Nadmienić należy, że niektóre zapisy w regulaminie organizacyjnym Urzędu i w zakresach czynności pracowników są nieaktualne, ponieważ odsyłają do nieobowiązującej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, wskazują na prowadzenie ewidencji wydawanych dowodów osobistych, zastąpionej 1 marca 2015 r. przez RDO. Zapisy te należałoby zaktualizować (*akta kontroli s. 26-35*).

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

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

### **1. Wydawanie dowodów osobistych.**

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Świątajno złożono 803 wnioski o wydanie dowodu osobistego. Badaniem objęto 80 wybranych spraw – po 20 spraw wszczętych na wnioski złożone we wrześniu i grudniu 2017 r. oraz w marcu i czerwcu 2018 r., tj. 9,96% wszystkich spraw. Ustalono następujące przyczyny ubiegania się o dowód osobisty w zbadanych sprawach:

- upływ terminu ważności – 60 przypadków,
- pierwszy dowód – 12 przypadków
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 4 przypadki,
- uszkodzenie dowodu – 1 przypadek,
- utrata dowodu – 3 przypadki.

Z ustaleń kontroli wynika, iż wnioski były składane i realizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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. z 2015 r. poz. 212 ze zm.). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. W przypadku wniosku składanego przez rodzica o wydanie dowodu osobistego małoletniemu, pracownik zamieszczał także na wniosku stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek. Na wniosku o wydanie dowodu osobistego zamieszczano adnotację o sposobie ustalenia tożsamości, wskazując rejestr PESEL, RDO lub serię i numer okazanego dowodu.

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 składała czytelny podpis na formularzu odbioru. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek (*akta kontroli s. 117-118*).

Ponadto w okresie kontrolnym organ wydał jedną decyzję w zakresie dowodów osobistych, która podlegała badaniu (sprawa sygn. USC.5344.1.2018).

W tym zakresie stwierdzono, że w podstawie prawnej rozstrzygnięcia (odmowy wydania dowodu osobistego) powołano wyłącznie art. 104 k.p.a. i art. 29 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach (t.j. Dz. U. 2017 r., poz. 1464). W ocenie kontrolujących organ powinien powołać również art. 32 ustawy o dowodach osobistych, z którego wynika, 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, lub wnioskodawca składa wniosek o wydanie dowodu osobistego z naruszeniem innych przepisów niniejszej ustawy. Jednocześnie stwierdzono, że w uzasadnieniu ww. decyzji nie przytoczono i nie wyjaśniono treści przepisu art. 104 k.p.a. i art. 29 ustawy o dowodach osobistych. Wskazany błąd stanowił nieprawidłowość skutkująca naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a. Przyczyną powstania nieprawidłowości było niedopatrzenie Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Świętajnie wydającego decyzję w sprawie (*akta kontroli s. 39, 118*).

W zakresie sposobu przechowywania dowodów osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nie stwierdzono nieprawidłowości czy uchybień (*akta kontroli s. 36-38*).

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

Badaniu poddano 68 przypadków unieważnień dowodów osobistych, w tym 60 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 4 z powodu zmiany danych zawartych w dowodzie, 1 z powodu uszkodzenia dowodu oraz 3 z powodu utraty dowodu. W tym zakresie stwierdzono jedną nieprawidłowość w zakresie rejestracji w RDO przyczyny unieważnienia dowodu [REDAKTOWANE] – dokument unieważniono z powodu „upływ terminu ważności” zamiast „zmiana danych”. Ww. nieprawidłowość skutkowałą rejestracją w RDO błędnych danych w zakresie przyczyny unieważnienia poprzedniego dowodu osobistego oraz naruszeniem art. 56 pkt 4 lit. d tiret 6 ustawy o dowodach osobistych. Z ustaleń kontrolujących wynika, iż rejestracji błędnych danych dokonała Pani Liliana Napiórkowska. Kierownik USC wyjaśniła, że powyższy błąd ma charakter incydentalny i powstał w wyniku omyłkowego wyboru przyczyny unieważnienia z katalogu unieważnień (*akta kontroli s. 109*).

W pozostałych przypadkach dotyczących konieczności unieważnienia dowodu osobistego nie stwierdzono nieprawidłowości czy też uchybień. W przypadku utraty podstawą unieważnienia dowodu było pisemne zgłoszenie utraty. Utracony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia utraty (*akta kontroli s. 118*).

## **3. Udostępnianie danych z RDO i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.**

W okresie objętym kontrolą, w 2018 r., do Urzędu Gminy Świętajno wpłynął 1 wniosek o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym. Sprawa została zarejestrowana pod numerem 6 w teczce USC.5344. Ustalono, że wniosek pochodzący od jednostki Policji, został złożony na aktualnym formularzu i należycie uzasadniony. Odpowiedzi udzielono w 3 dniu od daty wpływu wniosku do urzędu. Zgodnie z ustawą o dowodach osobistych udostępnienie dokumentacji ww. podmiotowi nastąpiło nieodpłatnie. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s. 43-44, 118*).

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

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

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Świętajno złożono 157 zgłoszeń meldunkowych (w tym 106 zgłoszeń pobytu stałego, 32 zgłoszenia pobytu czasowego, 18 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego, 1 zgłoszenie wymeldowania z pobytu czasowego). Badaniu metodą wrywkową poddano 30 wybranych zgłoszeń (tj. 19,10% wszystkich spraw), w tym: 18

zgłoszeń pobytu stałego, 8 zgłoszeń pobytu czasowego, 3 zgłoszenia wymeldowania z pobytu stałego oraz 1 wymeldowanie z pobytu czasowego.

Przeprowadzona analiza ww. zgłoszeń 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 (*akta kontroli s. 124*).

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

Badaniu poddano dokumentację 20 z 55 spraw udostępnienia danych jednostkowych z ewidencji ludności (36,36%), przechowywanych w teczce aktowej EL.5341.1. Analizowano sprawy z 2017 r. o numerach od 43 do 52 oraz z 2018 r. o numerach od 7 do 11. Ustalono, że zbadane wnioski zostały złożone przed podmioty realizujące zadania publiczne (m.in. organy administracji publicznej, komorników, Straż Miejską, GOPS), na odpowiednim formularzu urzędowym, prawidłowo wypełnionym, co do zasady po wykazaniu przesłanki udostępnienia danych wynikającej z art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności.

Zgodnie z art. 53 pkt 1 ww. ustawy, w badanych sprawach dane udostępniono nieodpłatnie. Wszystkie sprawy zostały załatwione bez zbędnej zwłoki. Przy czym w 2 sprawach - nr EL.5345.1.8.2018 i EL.5345.1.26.2018, organ udzielił odpowiedzi w formie papierowej pomimo, że wnioski zostały podpisane elektronicznie i przesłane za pośrednictwem ePUAP. Powyższe stanowiło nieprawidłowość, skutkującą naruszeniem przepisu art. 39<sup>1</sup> k.p.a., zgodnie z którym doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2016 r. poz. 1030 i 1579), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków, m.in. złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Opisana nieprawidłowość powstała na skutek nieuwagi Zastępcy Kierownika USC - Pani Ewy Żywicy (*akta kontroli s. 109, 118-119*).

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

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Świętajno wszczął i zakończył 17 postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego, przy czym w 6 sprawach wydał decyzję o wymeldowaniu, w 9 - decyzję o odmowie wymeldowania, a w 2 - decyzję o umorzeniu postępowania. Analizie kontrolnej poddano dokumentację 8 wybranych spraw - teczka EL.5343.5: sprawy z 2017 r. nr 5, 7, 8, 9, 10 i 13 oraz sprawy z 2018 r. nr 2 i 9. Na tej podstawie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) W decyzjach merytorycznych (wymeldowanie lub odmowa wymeldowania) wydawanych na podstawie ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, w podstawie prawnej rozstrzygnięcia, poza art. 35 ww. ustawy powoływano także art. 105 oraz art. 105 § 1 k.p.a., które mają zastosowanie w przypadku umorzenia postępowania (*akta kontroli s. 109, 119*).

2) Zbadane sprawy prowadzone były z istotnym naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, m.in. art. 7 i 77 k.p.a. (niewyczerpujące postępowanie dowodowe), art. 11 k.p.a. (nieprzekonywujące uzasadnienie decyzji), art. 80 k.p.a. (ocena dowodów), art. 67 § 1 i 2 k.p.a. i art. 50 k.p.a. (wyzywanie stron do składania oświadczeń oraz przyjmowanie oświadczeń stron postępowania zamiast sporządzenia protokołu z przesłuchania).

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponosi Zastępca Kierownika USC w Świętajnie, Pani Ewa Żywica oraz osoba bezpośrednio ją nadzorująca.

Stwierdzone nieprawidłowości skutkowały naruszeniem procedury administracyjnej oraz miały

wpływ na wynik rozstrzygnięcia.

Ustalenia kontroli wskazują, iż opisane nieprawidłowości powstały w wyniku niedostatecznej znajomości przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przez pracownika prowadzącego sprawę lub ich błędną interpretację.

Wydane decyzje o umorzeniu postępowania spełniały wymogi art. 107 § 3 k.p.a. przytoczenie i wyjaśnienie przepisu prawa - art. 105 § 1 k.p.a. oraz uzasadnienie. Organ przestrzegał terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy w tych terminach zawiadamiał strony na podstawie art. 36 § 1 wskazując przyczyny zwłoki oraz podając nowy termin załatwienia sprawy. Zawiadamiając o zmianie terminu załatwienia sprawy pouczano strony o prawie wniesienia ponaglenia. Ponadto ustalono, iż w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw. Przed wydaniem decyzji organ zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. zawiadamiał strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (*akta kontroli s. 140*).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Wydawanie decyzji w zakresie dowodów osobistych z prawidłowym wskazaniem podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej powoływaniem w uzasadnieniu decyzji wraz z wyjaśnieniem.
2. Udzielanie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z ewidencji ludności wpływające do organu gminy w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w formie elektronicznej na skrzynkę podawczą wnioskodawcy na ePUAP-ie.
3. Powoływanie prawidłowej podstawy prawnej w decyzjach dotyczących obowiązku meldunkowego oraz przestrzeganie reguł Kodeksu postępowania administracyjnego w toku prowadzonego postępowaniach, w szczególności art. 7, 50, 67, 77, 80 k.p.a.
4. Zobowiązanie pracownika prowadzącego postępowania w sprawach meldunkowych do ciągłego doskonalenia wiedzy w zakresie przepisów postępowania administracyjnego, np. poprzez lekturę orzecznictwa i komentarzy do k.p.a., a w miarę możliwości - zapewnienie udziału pracownika w szkoleniu dotyczącym stosowania k.p.a. w praktyce.

Proszę Panią Wójt o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 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 Chojecki*