



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.5.2014

Olsztyn, 20 maja 2014 r.

**Pan
Jan Leonowicz
Wójt Gminy Łukta
ul. Mazurska 2
14-105 Łukta**

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 Łukta (NIP 741-10-01-424, REGON 000538283) z siedzibą pod adresem: ul. Mazurska 2, 14-105 Łukta, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Łukta (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Jan Leonowicz, który na stanowisku tym pozostaje od 6 czerwca 1990 r.

Na stanowisku odpowiedzialnym za realizację zadań objętych kontrolą zatrudniona jest Pani Anita Czerwińska – kierownik urzędu stanu cywilnego, która na ww. stanowisku pracuje od 28 stycznia 1982 r. Stanowisko zastępcy kierownika USC od 30 czerwca 1999 r. pełni Pani Dorota Urbańska (*akta kontroli s. 20-27*);

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

1) Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 21/09 wydaną przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, pełniąca funkcję przewodniczącej zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.144.2014 z dnia 14 lutego 2014 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 7*);

2) Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, posługujący się legitymacją służbową nr 13/10 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.824.2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 8*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Łukta przeprowadzono 11 kwietnia 2014 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 3/2014.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. przez Urząd Gminy Łukta zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206 ze zm.) w związku z art. 52 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz. U z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zadania objęte badaniem kontrolnym należały do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego (USC). Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi bezpośredni nadzór nad tą komórką organizacyjną sprawował Wójt Gminy Łukta. Zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych i ewidencją ludności wykonywał kierownik urzędu stanu cywilnego – Pani Anita Czerwińska, a w jej zastępstwie zastępca kierownika urzędu stanu cywilnego – Pani Dorota Urbańska (*akta kontroli s.19 -27*).

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zadania objęte badaniem kontrolnym realizowane były w sposób prawidłowy, jednakże wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia, które miały wpływ na kontrolowaną działalność jednostki oraz jej ocenę.

I. Realizacja zadań dotyczących dowodów osobistych:

1. Przyjmowanie i realizacja wniosków o wydanie dowodu osobistego

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 50 wybranych wniosków dowodowych – po 25 wniosków złożonych od początku stycznia i lipca 2013 r., co stanowiło 14,16 % ogólnej liczby wszczętych spraw (353). Ustalono następujące przyczyny złożenia wniosku w zbadanych sprawach:

- upływ terminu ważności – 20 przypadków,
- zmiana danych – 12 przypadków,
- po raz pierwszy – 10 przypadków,
- utrata dowodu (zagubienie, kradzież) – 5 przypadków,
- zniszczenie – 3 przypadki.

Analiza powyższych dokumentów nie wykazała nieprawidłowości bądź uchybień. Tryb składania (w tym podpisywania) oraz realizacji wniosków dowodowych odpowiadał przepisom prawa. Za małoletnich, którzy nie ukończyli 13 roku życia, wnioski składali i podpisywali rodzice (sprawy E 7754239, E 7754245, E 7754414 i E 7754434). Przy czym zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych wniosek o wydanie dowodu osobistego osobie małoletniej, która nie ukończyła 13 roku życia, wymaga uzasadnienia. W pierwszych dwóch wymienionych sprawach rodzice uzasadnili żądanie na oświadczeniu załączonym do formularza wniosku o wydanie dowodu osobistego, a w pozostałych dwóch na formularzu wniosku. Obie formy należy ocenić jako poprawne, gdyż realizują wymóg określony w ww. przepisie ustawy, aczkolwiek lepsza wydaje się druga, ponieważ wyłącza konieczność sporządzania i przechowywania w kopercie dowodowej dodatkowych dokumentów. W przypadku małoletnich, którzy ukończyli 13 rok życia (sprawy E 7754421 i E 7754432), wnioski zostały złożone przez małoletnich i jednego z rodziców (*akta kontroli s. 29-39, 66*).

2. Wydawanie dowodów osobistych

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Łukta wydał 340 dowodów osobistych. Badaniu podlegało 50 przypadków (zgodnie z próbą określoną powyżej). Jak ustalono, dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom za pokwitowaniem na części B formularza. Odebranie nowego dowodu osobistego wnioskodawca potwierdzał w sposób zgodny z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty. Na odcinku B formularza umieszczano również adnotację o zwrocie posiadaczowi poprzedniego dowodu po jego anulowaniu przy odbieraniu nowego. Tryb postępowania w tym zakresie był zgodny z obowiązującymi przepisami prawa (*akta kontroli s. 66*).

3. Unieważnianie dowodów osobistych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych

Przyczyny i daty unieważnień dowodów osobistych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych określa art. 43 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Łukta unieważniono 337 dowodów osobistych z różnych przyczyn. Badaniu poddano 50 przypadków unieważnień (10 z 42 zarejestrowanych w 2013 r. zgonów, 5 z 36 zgłoszeń utraty, 3 z 18 zgłoszeń zniszczenia, 12 z 81 zmian danych, 20 ze 155 przypadków upływu terminu ważności).

Analiza dokumentacji oraz zapisów w gminnej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (prowadzonej w systemie informatycznym SWDO) wykazała, iż we wszystkich zbadanych przypadkach daty unieważnienia dowodów osobistych były prawidłowe. Czynności unieważnienia podejmowano na podstawie stosownych dokumentów, np. pisemnych zgłoszeń utraty dowodu osobistego. Ustalono także, iż pracownik kontrolowanej jednostki rejestrował w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych informacje o dacie i przyczynie unieważnienia dowodów wystawionych przez inne organy gmin, które podlegały unieważnieniu przez Wójta Gminy Łukta w związku z wydaniem ich posiadaczom nowego dokumentu tożsamości (*akta sprawy s. 65*).

II. Realizacja zadań dotyczących ewidencji ludności:

1. Aktualizacja zbiorów meldunkowych gminy Łukta w 2013 r.

Zgodnie z programem kontroli, badaniu metodą wrywkową poddano wybrane zdarzenia stanowiące podstawę aktualizacji zbiorów meldunkowych gminy Łukta w 2013 r. Sprawdzeniu podlegało, czy w ewidencji ludności zostały zarejestrowane zmiany wynikające z otrzymanych odpisów aktów stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, rozwody, zgony). W tym zakresie zbadano 51 wybranych aktów stanu cywilnego, w tym:

- 12 aktów urodzenia z 53 zarejestrowanych w okresie kontrolnym (22,64 %),
- 12 aktów małżeństwa lub wzmianki o rozwodzie z 62 zarejestrowanych w okresie kontrolnym (19,35 %),
- 12 aktów zgonów z 42 zarejestrowanych w okresie kontrolnym (28,57 %).

Ponadto w informatycznym systemie ewidencji ludności PUMA zweryfikowano 15 zawiadomień o czasowych pobytach mieszkańców gminy Łukta na terenie innych gmin, co stanowiło 27,27% wszystkich powyższych zgłoszeń (55).

W systemie PUMA zbadano również, czy dane o wydawanych mieszkańcom gminy Łukta dowodach osobistych są wprowadzane do gminnego zbioru ewidencji ludności, a ich data

ważności aktualizowana w przypadku zaistnienia podstaw do unieważnienia dowodu. W tym zakresie weryfikacji podlegało:

- 30 z 340 przypadków wydanych w okresie kontrolnym dowodów osobistych (*po 15 od początku każdego półrocza według daty wystawienia dowodu*)
- 30 z 337 unieważnionych w okresie kontrolnym dowodów osobistych (*po 8 przypadków unieważnień według przyczyny wpływ terminu ważności i zmiany danych, 6 - utrat, 4- zniszczenia, 4 - zgony*);

We wszystkich zbadanych przypadkach ewidencja została zaktualizowana w 100%. Przy czym w zapisie dotyczącym daty ważności dowodu osobistego serii AVK nr 930050 stwierdzono błąd, mianowicie jako data ważności figurowała „24.08.2013”, zamiast „26.08.2013”. Z wyjaśnień Kierownik USC wynika, że powyższa omyłka powstała w wyniku jej niedopatrzania podczas wpisywania danych do ewidencji, prawdopodobnie z uwagi na podobieństwo daty wydania (24.08.2012) i unieważnienia ww. dokumentu (26.08.2013). Ze względu na charakter i zakres stwierzonego błędu, należy zakwalifikować go jako uchybienie nie mające istotnego znaczenia. Ponadto z uwagi na fakt, iż zapis ten został sprostowany w trakcie kontroli, wywarł skutek przejściowy, w postaci niepoprawności części zapisu ewidencyjnego. Powyższy błąd miał charakter jednostkowy i incydentalny (*akta kontroli s. 61, 65*).

W sumie z zarejestrowanych w okresie kontrolnym 889 zmian zbadano wrywkowo 111 wybranych zdarzeń, co stanowiło 12,48 %. Analiza zapisów informatycznego systemu ewidencji ludności PUMA w powyższym zakresie wykazała wyłącznie jedno opisane wyżej uchybienie.

2. Udostępnianie danych osobowych z ewidencji ludności

Badanie dokumentacji związanej z udostępnianiem danych osobowych z gminnych zbiorów meldunkowych przeprowadzono na podstawie próby obejmującej 30 spraw – po 15 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku każdego półrocza 2013 r., co stanowiło 18,52 % ogólnej liczby spraw (162).

Zbadano sprawy z teczki oznaczonej sygn. 5345 o numerach od 1 do 17 (bez nr 4 i 10) i od nr 96 do nr 110.

Podczas analizy stwierdzono, że w okresie kontrolnym sprawy wszczynane były wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu. Wszystkie 30 zbadanych wniosków o udostępnienie danych pochodziło od podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 44h ust. 1 ustawy), które otrzymały żądane dane bezpłatnie. We wszystkich sprawach wnioski były kompletne, tj. w formie pisemnej, prawidłowo wypełnione i złożone na odpowiednim formularzu, tj. zgodnym z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 maja 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 105, poz. 667). Wyjątek stanowi sprawa o sygn. USC 5345.105.2013, gdzie wniosek Komendy Powiatowej Policji w Kwidzynie z 18 lipca 2013 r. nie został złożony na formularzu określonym w powyżej wskazanym rozporządzeniu. W tym przypadku organ udzielił odpowiedzi wnioskodawcy i nie wzywał go do złożenia wniosku o udostępnienie danych na właściwym wzorze, co należy uznać za uchybienie. Jednocześnie należy podkreślić, że wniosek zawierał wszystkie dane niezbędne do jego merytorycznego załatwienia, a stwierdzone uchybienie nie miało wpływu na ocenę całości kontrolowanego zagadnienia udostępniania danych z gminnego zbioru meldunkowego.

Do wszystkich wniosków załączone zostały dokumenty niezbędne prawidłowego załatwienia sprawy.

Odpowiedzi na wnioski o udostępnianie danych udzielane były terminowo (maksymalnie w ciągu dwóch dni od dnia wpływu wniosku do organu), w formie odrębnego pisma podpisywanego z upoważnienia Wójta przez Panią Anitę Czerwińską- Kierownika USC.

Ponadto w zakresie udostępnienia danych z gminnego zbioru meldunkowego stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na naruszeniu art. 65 § 1 Kpa poprzez nieprzekazanie wniosku według właściwości do organu właściwego według miejsca pobytu stałego osoby wskazanej we wniosku. Organ udzielił wnioskodawcy odpowiedzi na wniosek ze wskazaniem adresu pobytu stałego osoby poszukiwanej na terenie innej gminy (*akta kontroli s.46*).

Analiza w zakresie udostępnienia danych z gminnego zbioru meldunkowego wykazała jedno uchybienie i jedną nieprawidłowość (opisane powyżej), które powstały na skutek działania pracownika odpowiedzialnego, tj. kierownik USC - Pani Anity Czerwińskiej (*akta kontroli s. 40-47*).

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Łukta wszczęto 8 postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, wydano 5 decyzji orzekających co do istoty sprawy i podjęto 8 decyzji o umorzeniu postępowania. Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 4 wybranych postępowań, co stanowiło 50 % spraw wszczętych w okresie kontroli (*akta kontroli s. 48-60*).

Analizie poddano akta sprawy, w której organ meldunkowy orzekł o:

- 1) wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego, sygn. USC.5343.1.1.2013 i USC.5343.1.4.2013
- 2) umorzeniu postępowania, sygn. USC.5343.1.6.2013 i USC.5343.1.8.2013

Ustalono, iż powyższe postępowania zostały wszczęte na wniosek strony. Podstawą wszczęcia przez organ ww. postępowań był art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Wyniki kontroli wskazują, że na etapie wstępnym kontrolowana jednostka zawiadamiała strony o wszczęciu postępowania, zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 k.p.a. W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania prawidłowo pouczano strony o treści art. 33, 40 i 41 k.p.a. tj. o możliwości działania przez pełnomocnika, a także o obowiązku informowania organu o każdej zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia. Równocześnie organ informował, iż w przypadku przebywania za granicą strona zobowiązana jest do ustanowienia pełnomocnika do doręczeń na terenie kraju.

Z ustaleń kontroli wynika, że na etapie postępowania wyjaśniającego (dotyczy spraw USC.5343.1.1.2013 i USC.5343.1.4.2013) kontrolowana jednostka gromadziła dowody i materiały niezbędne dla podjęcia decyzji (np. przesłuchanie świadków, oględziny lokalu). Kontrolujący nie wnieśli uwag do formy dokumentowania czynności wyjaśniających (*akta kontroli s.48*).

W sprawach o sygn. USC.5343.1.6.2013 i USC.5343.1.8.2013 kontrolowana jednostka nie przeprowadziła czynności dowodowych, gdyż niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania strony zgłoszone do wymeldowania dopełniły obowiązku meldunkowego, co skutkowało umorzeniem postępowania przez organ.

Jednocześnie stwierdzono, że organ właściwie realizował przepis art. 79 § 1 k.p.a. nakładający na organ obowiązek zawiadamiania stron o terminie i miejscu przeprowadzania dowodu ze świadków, stron lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed planowaną czynnością dowodową. Zawiadamiając o planowanych czynnościach pouczano strony o uprawnieniach

z art. 79 § 2 k.p.a., tj. możliwości uczestniczenia w dowodzie, zadawania pytań świadkom i innym stronom oraz składania wyjaśnień (*akta kontroli s. 50*).

W sprawach o sygn. USC.5343.1.1.2013 i USC.5343.1.4.2013, na etapie zakończenia postępowania dowodowego, w oparciu o art. 10 § 1 k.p.a., zawiadomiono strony o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz wypowiedzeniem się, co do zebranych dowodów i materiałów w określonym terminie. Z kolei w 2 sprawach zakończonych wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, organ gminy Łukta nie podjął ww. czynności, co jednak w okolicznościach tej sprawy nie stanowiło naruszenia przepisów postępowania. Taki tryb działania uznać należy za w pełni uzasadniony ze względów ekonomiki i szybkości postępowania. Zawiadomienie stron w trybie art. 10 § 1 k.p.a. w ww. sprawie prowadziłoby jedynie do niepotrzebnego przedłużenia postępowania i nie miałooby żadnego znaczenia dla wyniku sprawy.

W zakresie elementów decyzji ustalono, że decyzja rozstrzygająca co do istoty sprawy podjęta przez organ w sprawie o sygn. USC.5343.1.1.2013 zawierała wszystkie elementy określone w art. 107 k.p.a., tj. zarówno uzasadnienie prawne z przytoczeniem i wyjaśnieniem przyjętej podstawy prawnej, jak i uzasadnienie faktyczne (*akta kontroli s. 54*). Pozostałe 3 decyzje organu (sprawy o sygn. USC.5343.1.8.2013, USC.5343.1.6.2013 oraz USC.5343.1.1.2013), w tym dwie orzekające o umorzeniu postępowania administracyjnego nie zawierały w uzasadnieniu przytoczenia brzmienia przepisu prawa materialnego (art. 15 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych) i procesowego (art. 105 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego) oraz wyjaśnienia podstawy prawnej podjętej decyzji. Powyższe stanowi nieprawidłowość, gdyż jednym z elementów koniecznych uzasadnienia decyzji organu jest uzasadnienie prawne. Przy czym zaznaczyć należy, że powyższe nie wpłynęło na merytoryczne rozstrzygnięcie organu i nie stanowi podstaw do stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Ponadto stwierdzono, że w sprawie o sygn. USC.5343.1.1.2013 w uzasadnieniu decyzji powołano brzmienie art. 29 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który został uchylony z dniem 31 grudnia 2012 r. Uznano to jednak za uchybienie, które nie wpłynęło na merytoryczne rozstrzygnięcie organu.

Ocena terminowości załatwienia zbadanych spraw wykazała, iż jedna z 4 zbadanych spraw o sygn. USC.5343.1.1.2013 została zakończona wydaniem decyzji po upływie 2 miesięcy i 4 dni od dnia wszczęcia postępowania bez uprzedniego zawiadomienia stron o niezachowaniu terminu załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, co w świetle przepisów prawa procesowego należy uznać za nieprawidłowość. Nawet jeżeli zwłoka w załatwieniu sprawy wynika z przyczyn niezależnych od organu (np. oczekiwanie na wpływ wyznaczonego stronom terminu do zapoznania się z aktami sprawy), organ powinien informować stronę o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Brak zawiadomienia z art. 36 k.p.a. skutkuje pozbawieniem stron informacji o przyczynach opóźnienia. Jednocześnie ocenić należy, że powyższe nie miało wpływu na wynik postępowań (*akta kontroli s. 48-60*).

Za nieprawidłowości i uchybienia w zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych odpowiada Pani Anita Czerwińska, która złożyła w tym zakresie stosowne wyjaśnienia (*akta kontroli s. 61*).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe oceny i wnioski, wnoszę o:

- 1) Stosowanie dyspozycji art. 65 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego

w przypadku niewłaściwego wniesienia przez wnioskodawcę wniosku o udostępnienie danych z gminnych zbiorów meldunkowych.

- 2) Zapewnienie prowadzenia postępowań w sprawach meldunkowych zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., z uwzględnieniem uwag organu kontroli zawartych w niniejszym wystąpieniu (pkt II ust. 3).
- 3) Realizacja postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem art. 36 § 1 ww. ustawy.

Proszę Pana Wójta 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.....
(pieczęć i podpis Wojewody
Warmińsko-Mazurskiego)~~