



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.13.2014

Olsztyn, 31 grudnia 2014 r.

**Pani
Otolia Siemieniec
Burmistrz Miasta Mrągowo
ul. Królewiecka 60A
11-700 Mrągowo**

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 Miejskim w Mrągowie (NIP 742-00-10-581, REGON 000525671) z siedzibą przy ul. Królewieckiej 60A, 11-700 Mrągowo, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Burmistrza Miasta Mrągowo (kierownika jednostki kontrolowanej) pełniła Pani Otolia Siemieniec, która stanowisko to objęła 22 listopada 2010 r.

Na stanowiskach odpowiedzialnych za realizację zadań objętych kontrolą, również w dacie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce, zatrudnieni byli:

- 1) Pani Jadwiga Osiecka - Sekretarz Miasta Mrągowo (na stanowisku od 1 grudnia 1986 r.);
- 2) Pani Katarzyna Długosz – inspektor ds. ewidencji ludności (na stanowisku od 1 czerwca 1993 r.);
- 3) Pani Emilia Gołębowska – inspektor ds. dowodów osobistych (na stanowisku od 1 marca 2007 r.).

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

- 1) Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, pełniący funkcję przewodniczącego zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 13/10 wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1201.2014 z 14 listopada 2014 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 15*).
- 2) Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 21/09 wydaną przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1202.2014 z 14 listopada 2014 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 16*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Miejskim w Mrągowie rozpoczęto 19 listopada 2014 r., a zakończono 21 listopada 2014 r.

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

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

Kontrolę przeprowadzono na podstawie 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 (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 kontroli ustalono, że zadania objęte badaniem kontrolnym należały do zakresu działania samodzielnych stanowisk ds. dowodów osobistych i ds. ewidencji ludności. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym kontrolowanej jednostki, bezpośredni nadzór nad pracownikami zatrudnionymi na ww. stanowiskach sprawował Sekretarz Miasta Mrągowo.

Na każdym ze stanowisk zatrudniony był jeden pracownik. Do zakresu działania stanowiska ds. dowodów osobistych należały wszystkie czynności związane z wydawaniem i unieważnianiem dowodów osobistych, jak również m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych i opracowywanie decyzji o zameldowaniu bądź wymeldowaniu oraz organizowanie prac związanych z przeprowadzeniem wyborów powszechnych. Z kolei do zakresu działania stanowiska ds. ewidencji ludności należały wszystkie sprawy związane z prowadzeniem gminnych zbiorów meldunkowych, w tym postępowania dotyczące obowiązku meldunkowego, jak również wydawanie zezwoleń na organizowanie zbiórek publicznych i zgromadzeń na terenie Miasta czy współdziałanie w organizowaniu wyborów. Z zakresów czynności pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach wynika, iż w czasie nieobecności w Urzędzie wzajemnie zastępowali się w kontrolowanym obszarze (*akta kontroli s. 29-37*).

I. Realizacja zadań dotyczących dowodów osobistych

1. Przyjmowanie i realizacja wniosków o wydanie dowodu osobistego

Zgodnie z założeniami określonymi w programie kontroli, szczegółowym badaniem objęto 200 wybranych wniosków dowodowych – po 50 wniosków złożonych od początku każdego kwartału 2013 r., co stanowiło 8,41 % ogólnej liczby spraw (2376).

Wśród zbadanych przypadków stwierdzono następujące przyczyny złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego:

- po raz pierwszy – 38 przypadków,
- upływ terminu ważności – 79 przypadków,
- zmiana danych – 53 przypadki,
- utrata dowodu (kradzież, zagubienie) – 23 przypadki,
- zniszczenie – 6 przypadków,
- inne przyczyny - 1 przypadek.

Badanie zawartości kopert dowodowych oraz przyjętych do realizacji wniosków wykazało, iż pomimo stwierdzonych nieprawidłowości (o których niżej) realizacja zadania zasadniczo przebiegała w sposób prawidłowy. Wnioski o wydanie dowodu osobistego dotyczące zarówno osób pełnoletnich, jak i małoletnich, były składane i podpisywane przez osoby uprawnione oraz zawierały niezbędne dokumenty, w tym odpisy skrócone aktów urodzenia lub małżeństwa. Wyjątek stanowiły sprawy oznaczone formularzami:

1) F 2183116 i F 3307796 - stwierdzono brak odpisu aktu urodzenia.

W sprawach tych zawnioskowano o wydanie dowodu osobistego po raz pierwszy. Wnioski dotyczyły osób urodzonych poza Mrągowem, a zatem na mocy § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważnienia, wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 47, poz. 384 ze zm.) wnioskodawcy mieli obowiązek załączyć odpisy skrócone aktów urodzenia. Z wyjaśnień inspektora ds. dowodów osobistych wynika, że stosował praktykę polegającą na ustnym zobowiązaniu wnioskodawcy do niezwłocznego dostarczenia brakujących dokumentów. W ww. sprawach koperty dowodowe nie zostały jednak uzupełnione o brakujące odpisy aktów urodzenia. Stanowiło to nieprawidłowość skutkującą niekompletnością dokumentacji, jaka powinna być złożona podczas ubiegania się o dowód osobisty po raz pierwszy. Ponadto tryb postępowania inspektora ds. dowodów osobistych nie był prawidłowy, bowiem w sytuacji, gdy wnioskodawca nie uzupełnił na wezwanie organu braku wniosku, wniosek należało pozostawić bez rozpoznania, a nie przekazać go do dalszej realizacji. Przy czym w trakcie kontroli pracownik wystąpił do właściwych urzędów stanu cywilnego w celu uzupełniania stwierdzonych braków w dokumentacji. (*akta kontroli s. 57-62, 163*)

2) E 9411904, E 9411926 i E 9411939 - stwierdzono brak odpisu aktu małżeństwa. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia, wnioskodawcy powinni byli załączyć akt małżeństwa. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą brakiem kompletnej dokumentacji w kopertach dowodowych mieszkańców. Wnioski zostały przyjęte do realizacji przez inspektora ds. dowodów osobistych, który wyjaśnił, że przy ponownym wyrabianiu dowodu osobistego skrócone odpisy aktów małżeństwa są elementem fakultatywnym. W tym przypadku dane wnioskodawców zostały potwierdzone na podstawie dostępnych rejestrów i ewidencji, co wynika z przepisów wykonawczych. (*akta kontroli s. 163, 170*)

Z powyższą interpretacją pracownika organu należy się zgodzić z zastrzeżeniem, że ma ona zastosowanie wtedy, gdy w kopercie dowodowej wnioskodawcy taki odpis został już umieszczony przy realizacji poprzedniego wniosku o wydanie dowodu osobistego. W powyżej opisanych przypadkach pobranie odpisu skróconego aktu małżeństwa nie nastąpiło ani przy realizacji poprzedniego wniosku o wydanie dowodu osobistego, ani też przy kolejnym wniosku złożonym w 2013 r.

Ponadto w 7 sprawach (F 50505879, F 1404014, F 1404005, F 1404004, F 0505990, F 0505987, F 0505981) stwierdzono brak wniosków o wydanie dowodu osobistego. Koperty dowodowe zawierały jedynie formularze, stanowiące druki ścisłego zarachowania, niezbędne do wprowadzenia wniosku do systemu SWDO. Pracownik stanowiska ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że brak wniosków dowodowych w wymienionych kopertach wynika z ich przekazania do Urzędu Stanu Cywilnego w Mrągowie w celu potwierdzenia danych zawartych na wniosku przez kierownika USC. Pracownik podkreślił, że dane osób ubiegających się o wydanie dowodu osobistego po raz pierwszy zostały uprzednio zweryfikowane w bazie danych USC. Do dnia zakończenia kontroli ww. wnioski z 2013 r. nie zostały przedstawione kontrolującym do wglądu. Z powodu braku w powołanych wyżej sprawach wniosków o wydanie dowodu osobistego kontrolujący nie mogli zweryfikować danych na nich zawartych z danymi zawartymi na formularzu dowodowym i w innych rejestrach. Ponadto wniosek o numerze formularza F0505987 dotyczył małoletniego powyżej 13 r. ż., który mógł go złożyć jedynie za zgodą jednego z rodziców, wyrażaną w formie pisemnej bezpośrednio na wniosku. Według kontrolujących powyższe stanowi nieprawidłowość skutkującą brakiem kompletnej dokumentacji w kopercie dowodowej, która wynika z niedostatecznej dbałości pracownika o przechowywanie dokumentacji dowodowej, zapewniającej również ochronę danych osobowych mieszkańców i ich wizerunku zawartych na wnioskach. (*akta kontroli s. 162, 169*)

Za nieprawidłowość należy uznać również dwa przypadki błędnego wpisu do systemu SWDO przyczyny wydania nowego dowodu osobistego - sprawy o numerze formularza F2183114 i E9411953. Na wniosku dotyczącym formularza F2183114, zgodnie ze stanem faktycznym, wnioskodawca wskazał „zmianę danych”, a w SWDO inspektor ds. dowodów osobistych zarejestrował przez omyłkę „upływ terminu ważności dowodu”, natomiast na wniosku dotyczącym formularza E9411953 wnioskujący rodzice jako przyczynę wymiany dowodu osobistego wskazali zmianę wizerunku, zaś w SWDO jako przyczynę zarejestrowano upływ terminu ważności. W tym przypadku nie nastąpiła zmiana danych dziecka, tylko zmiana jego wizerunku, co zdaniem kontrolujących stanowi przyczynę wymiany ważnego dokumentu, która powinna być zarejestrowana w SWDO ze wskazaniem „inne przyczyny” (*akta kontroli s. 46-50, 66-68*).

Powyższe nieprawidłowości skutkowały błędnymi danymi w SWDO w zakresie przyczyn unieważnionych dowodów osobistych.

Zespół kontrolny ustalił ponadto, że zgodnie z przyjętą przez inspektora ds. dowodów osobistych praktyką, w przypadku wniosków dotyczących małoletnich poniżej 13. roku życia, rodzice podpisywali na wniosku oświadczenie o wyrażeniu zgody na wydanie dowodu osobistego dla ich dziecka (ze wskazaniem potrzeby uzyskania dowodu), natomiast nie podpisywali wniosku w miejscu do tego przeznaczonym, tj. pod pouczeniem z art. 272 kk i klauzulą prawdziwości danych zawartych we wniosku. Skutkowało to naruszeniem § 6 ust. 1 w związku z § 5 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. Z powołanych przepisów wynika, że wniosek jest podpisywany przez osobę, która go składa; za osobę małoletnią, która nie ukończyła 13. roku życia, wniosek składają rodzice lub ustanowieni przez sąd opiekunowie. Wniosek o wydanie dowodu osobistego jest sformalizowany i podpis osoby go składającej powinien być złożony w miejscu do tego przeznaczonym. Powyższe naruszenie należy uznać za uchybienie, które nie miało wpływu na załatwienie spraw, w szczególności możliwość personalizacji wniosków. (*akta kontroli s. 53, 55, 57*)

2. Wydawanie dowodów osobistych

W okresie objętym kontrolą Urząd Miejski w Mrągowie wydał 2365 dowodów osobistych. Badaniu podlegało 200 przypadków. Jak ustalono, dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na części B formularza, obejmującym datę odbioru i podpis. Za małoletnich, którzy nie ukończyli 13 roku życia, dowód osobisty odbierał jeden z rodziców. Na odwrocie części B formularza umieszczano stosowną adnotację o anulowaniu poprzedniego dowodu i jego zwrocie posiadaczowi. Tryb postępowania w tym zakresie był zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. (*akta kontroli s. 44, 45, 50, 59, 62, 65, 169*)

3. Unieważnianie 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 unieważnieniu podlegały 2374 dowody osobiste z różnych przyczyn, z czego badaniu poddano 187 przypadków unieważnień (25 ze 185 zgonów, 29 z 356 zgłoszeń utraty lub zniszczenia, 79 z 1135 przypadków upływu terminu ważności, 53 z 698 zmian danych, oraz 1 - inne przyczyny).

Na podstawie zbadanej dokumentacji oraz zapisów w systemie SWDO do obsługi ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych stwierdzono jednostkowy przypadek nieprawidłowego zarejestrowania przyczyny unieważnienia dowodu osobistego - w wyniku omyłki inspektora ds. dowodów osobistych dowód osobisty serii AIE nr 729224 został unieważniony z powodu „upływu terminu ważności”, a nie „zmiany danych”, co

skutkowało nieprawidłową realizacją obowiązku wynikającego z § 35 ust. 1 ww. rozporządzenia z 6 lutego 2009 r. oraz błędnymi danymi w tym zakresie w ewidencji dowodowej. (*akta kontroli s. 66-68, 163*)

Reasumując, na 187 zbadanych przypadków unieważnień dowodów osobistych stwierdzono zaledwie jedną nieprawidłowość, co wskazuje, że zasadniczo zadanie było realizowane zgodnie z prawem.

II. Realizacja zadań dotyczących ewidencji ludności

1. Aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych w systemie informatycznym

Badanie aktualizacji zbiorów meldunkowych miasta Mrągowo przeprowadzono metodą wrywkową na podstawie zmian wynikających z otrzymanych odpisów aktów stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, rozwodu, zgonu), zawiadomień o pobytach czasowych z innych gmin oraz wydanych i unieważnionych dowodów osobistych:

- informacje o urodzeniach – 22 ze 183 wszystkich przypadków;
- informacje o małżeństwach i rozwodach – 28 z 259 przypadków;
- informacje o zgonach – 25 ze 192 przypadków;
- zawiadomienia o zameldowaniach na pobyt czasowy stałych mieszkańców miasta Mrągowo w innych gminach – 40 z 433 przypadków;
- informacje o dowodach osobistych wydanych (124 z 2365 przypadków) i unieważnionych (120 z 2374).

W sumie zbadano 359 wybranych przypadków z 5246 zdarzeń w 2013 r., co stanowiło 6,84 % wszystkich przypadków. Na podstawie analizy dokumentów oraz zapisów w informatycznym systemie ewidencji ludności stwierdzono jeden błąd w zakresie daty zameldowania na pobyt czasowy mieszkańca miasta Mrągowo w innej gminie (przez omyłkę inspektor ds. ewidencji ludności zarejestrował 02.10.2013 zamiast 04.10.2013). Przy czym zapis dotyczący adresu zameldowania i daty wymeldowania był poprawny. Powyższy błąd uznać należy za uchybienie, będące wynikiem niedopatrzania. Z uwagi na fakt, iż został sprostowany w trakcie kontroli, wywarł skutki jedynie przejściowe w postaci niepoprawności części zapisu ewidencyjnego. W pozostałych zbadanych przypadkach nie stwierdzono żadnych błędów, co wskazuje, że aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych co do zasady prowadzona była w sposób prawidłowy. (*akta kontroli s. 38, 168*)

2. Udostępnianie danych osobowych z ewidencji ludności

Badanie dokumentacji związanej z udostępnianiem danych osobowych z gminnego zbioru meldunkowego (teczka SO.5345) przeprowadzono na podstawie próby obejmującej 80 spraw – po 40 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku każdego półrocza 2013 r., czyli 12,12% ogólnej liczby spraw (660).

Analiza ww. dokumentacji wykazała, iż wszystkie zbadane sprawy zostały wszczęte na wniosek uprawnionego podmiotu, przy czym 76 wniosków złożyły podmioty realizujące zadania publiczne, uzyskujące dane nieodpłatnie (art. 44h ust. 1 w zw. z art. 44h ust. 9 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych), a 4 - podmioty powołujące się na interes prawny, po dołączeniu do wniosku dokumentów potwierdzających ten interes oraz dowodu uiszczenia opłaty za udostępnienie danych (art. 44h ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 44h ust. 9 pkt 2 ustawy).

We wszystkich sprawach wnioski były kompletne, złożone na odpowiednim formularzu, w formie pisemnej i prawidłowo wypełnione, z wyjątkiem sprawy o sygn. SO.5345.18.2013, w której wniosek złożono na nieaktualnym formularzu urzędowym. Z wyjaśnień inspektora ds. dowodów osobistych, który załatwiał tę sprawę, wynika, że nie wezwał wnioskodawcy

(komornik sądowy) do uzupełnienia braków wniosku, ponieważ wniosek zawierał wszystkie wymagane wzorem formularza dane, niezbędne do udzielenia informacji. Zważywszy zaś na fakt, iż w sprawie tej zaistniały przesłanki udostępnienia danych z art. 44h ust. 1 pkt 4 ustawy, powyższy tryb postępowania stanowił jedynie uchybienie, które nie miało wpływu na wynik sprawy. (*akta kontroli s. 70-71, 162*)

Odpowiedzi na wnioski udzielane były bez zbędnej zwłoki, w formie informacji adresowej z systemu ewidencji ludności lub odrębnego pisma podpisywanego przez pracownika, który załatwiał sprawę. Przy czym w styczniu 2013 r. czas załatwienia wniosku w większości spraw wahał się w przedziale 10-14 dni (jak ustalono w tym okresie nieobecny był inspektor ds. ewidencji ludności, a wszystkie jego obowiązki wykonywał w pojedynkę inspektor ds. dowodów osobistych), natomiast w lipcu 2013 r. sprawy były załatwiane szybciej, tj. do 7 dni od dnia wpływu wniosku do organu. (*akta kontroli s. 167-168*)

W przypadku stwierdzenia swojej niewłaściwości do udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych, kontrolowana jednostka stosowała art. 65 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego - dalej jako k.p.a. (*akta kontroli s. 72, 73*)

Reasumując, analiza w powyższym zakresie wykazała jedno uchybienie, które nie miało wpływu na prawidłową realizację zadania.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miejskim w Mrągowie wszczęto 75 postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, w tym 4 w przedmiocie zameldowania, a 71 w przedmiocie wymeldowania.

Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, analizie poddano akta 12 wybranych postępowań, co stanowiło 16 % wszystkich wszczętych spraw. Analizie poddano akta spraw, w których organ miasta Mrągowo orzekł o:

- zameldowaniu na pobyt stały - sygn. akt: SO.5343.0.3.2013;
- wymeldowaniu z pobytu stałego - sygn. akt: SO.5343.1.31.2013, SO.5343.1.36.2013, SO.5343.1.40.2013, SO.5343.1.52.2013, SO.5343.1.60.2013, SO.5343.1.70.2013;
- odmowie wymeldowania z pobytu stałego - sygn. akt: SO.5343.1.17.2013;
- umorzeniu postępowania - sygn. akt: SO.5343.1.12.2013, SO.5343.1.24.2013, SO.5343.1.43.2013, SO.5343.1.49.2013.

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

- 1) Przesłuchiwanie strony (stron) do protokołu już na początku postępowania wyjaśniającego, bez zawiadomienia pozostałych stron o terminie czynności w trybie art. 79 § 1 k.p.a. i umożliwienia im udziału w czynności. Taki tryb postępowania skutkowało nie tylko naruszeniem zasady czynnego udziału stron na każdym etapie postępowania (zgodnie z art. 79 § 2 k.p.a. strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania m.in. stronom oraz składać wyjaśnienia), ale również art. 86 k.p.a., z którego wynika, że przesłuchanie strony jest dowodem o charakterze posiłkowym i może być przeprowadzone, jeżeli organ wyczerpał inne środki dowodowe i możliwości ustalenia stanu faktycznego sprawy. Z wyjaśnień pracowników kontrolowanej jednostki wynika, że stosowali taką praktykę w celu uzyskania od stron szczegółowych informacji, których nie podano we wniosku, już na początku postępowania. (*akta kontroli s. 162*)
- 2) W sprawie SO.5343.0.3.2013 oraz SO.5343.1.17.2013 - zawiadomienie stron o terminie przeprowadzenia oględzin lokalu na 3-4 dni oraz na dzień przed wyznaczonym terminem, co stanowiło niedopełnienie obowiązku zawiadomienia przynajmniej na siedem dni przed terminem (art. 79 § 1 k.p.a.) i skutkowało naruszeniem uprawnień stron, które nie brały udziału w czynności. Wskazuje także na niedostateczne przywiązywanie wagi do powołanych regulacji przez inspektora ds. ewidencji ludności, który prowadził

przedmiotową sprawę. Art. 79 k.p.a. wskazuje, że termin przeprowadzenia dowodu musi być wyznaczony z odpowiednim wyprzedzeniem. Nadmienić należy, że organ nie pouczył stron o prawie udziału w przeprowadzaniu dowodu, tylko wskazał, że obecność jest obowiązkowa. Informacja ta była niezgodna z zasadami ogólnymi k.p.a., z których wynika, że udział w postępowaniu dowodowym jest wyłącznie prawem, a nie obowiązkiem strony. (*akta kontroli s. 96-99*)

- 3) Brak w uzasadnieniu decyzji (sprawa SO.5343.0.3.2013) przytoczenia i wyjaśnienia jej podstawy materialnoprawnej, tj. art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Organ wyjaśnił przesłanki zameldowania oraz opisał ustalony stan faktyczny, jednak zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. powinien także powołać podstawę materialnoprawną wydania decyzji oraz wyjaśnić ją na gruncie stanu faktycznego sprawy. Błąd powyższy powstał w wyniku niedopatrzenia inspektora ds. ewidencji ludności sporządzającego projekt decyzji oraz skutkowało wadliwością aktu (w zakresie jakości uzasadnienia), jednak bez wpływu na wynik sprawy. (*akta kontroli s. 101-103, 166*).
- 4) W sprawie SO.5343.1.17.2013 w decyzji o odmowie wymeldowania brak uzasadnienia z przytoczeniem i wyjaśnieniem podstawy prawnej, tj. art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Powyższe stanowi naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 107 § 3 k.p.a. zgodnie z którym organ jest zobowiązany powołać podstawę materialnoprawną wydania decyzji oraz wyjaśnić ją na gruncie stanu faktycznego sprawy. Naruszenie ww. przepisu prawa powstało w wyniku niedopatrzenia pracownika prowadzącego sprawę i skutkowało wadliwością aktu, jednakże nie miało wpływu na wynik sprawy i ważność wydanej decyzji.
- 5) W sprawie SO.5343.1.70.2013 zawiadomienie o oględzinach lokalu odebrał małoletni domownik, co narusza przepisy art. 43 kpa dotyczące doręczeń, z których wynika, że w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi lub dozorca domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. W tym przypadku zawiadomienie organu o oględzinach lokalu nie zostało skutecznie doręczone, co mogło skutkować uchYLENIEM decyzji w przypadku jej zaskarżenia. Przyczyną nieprawidłowości była niedostateczna kontrola zwrotnych potwierdzeń odbioru pism przez pracownika prowadzącego sprawę.
- 6) W sprawie SO.5343.1.52.2013 organ nie zawiadomił strony o zmianie terminu zakończenia postępowania zgodnie z art. 36 k.p.a. Decyzja została wydana dopiero po upływie 7 miesięcy od wszczęcia postępowania, co wynikało z konieczności ustanowienia przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania. Niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 36 kpa było wynikiem niedopatrzenia pracownika i skutkowało uzasadnioną skargą na przewlekłość postępowania w sprawie wymeldowania. Dodać należy, że w pozostałych sprawach obowiązek powyższy był realizowany przez organ.
- 7) W sprawie SO.5343.1.24.2013 oraz SO.5343.1.49.2013 w decyzji umarzającej wszczęte na wniosek strony postępowanie brak uzasadnienia z przytoczeniem i wyjaśnieniem podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Powyższe stanowi naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 107 § 3 k.p.a. zgodnie z którym organ jest zobowiązany powołać podstawę i wyjaśnić podstawę prawną rozstrzygnięcia na gruncie stanu faktycznego sprawy. Naruszenie ww. przepisu prawa powstało w wyniku niedopatrzenia pracownika prowadzącego sprawę i skutkowało wadliwością aktu, jednakże nie miało wpływu na wynik sprawy i ważność wydanej decyzji.

Jako uchybienia należy natomiast zakwalifikować:

- W sprawie nr SO.5343.1.60.2013 - wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia brakującej opłaty skarbowej za wydanie decyzji na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., który ma zastosowanie tylko do braków podania wynikających ze ściśle określonych przepisów prawa. Nie stosuje

się go zatem, gdy podanie nie zostało należycie opłacone, gdyż kwestie opłat w postępowaniu reguluje art. 261 k.p.a. Z wyjaśnień inspektora ds. ewidencji ludności wynika, że wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braków wniosku na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., gdyż brakowało nie tylko opłaty, ale również tytułu prawnego do lokalu. Nadmienić należy, iż oba przepisy przewidują podobny skutek w przypadku nieuzupełnienia braków wniosku, a wnioskodawca uiścił brakującą opłatę, dlatego też stwierdzone uchybienie nie wywołało żadnych skutków. *(akta kontroli s. 122, 161)*

- Prowadzenie postępowania o zameldowanie w sprawie SO.5343.0.2013 jako wszczętego na wniosek współwłaścicielki lokalu, a nie na podstawie zgłoszenia pobytu stałego dokonanego przez osobę zobowiązaną do zameldowania się. Inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że wszczął postępowanie w ten sposób, gdyż znał nieuregulowaną do końca sytuację prawną lokalu. W świetle przepisu art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, osoba posiadająca tytuł prawny do lokalu nie jest podmiotem uprawnionym do zainicjowania postępowania o zameldowanie innej osoby w jej lokalu (może jedynie brać udział w postępowaniu jako strona). Wszczęcie takiego postępowania i wydanie decyzji jest bowiem możliwe tylko wówczas, gdy zgłoszone do zameldowania dane budzą wątpliwości organu meldunkowego. Przy czym w przedmiotowej sprawie osoba zainteresowana dokonała zgłoszenia pobytu stałego, a zatem organ miasta Mrągowo był uprawniony do wydania decyzji na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy. Tym samym, jedynie błędnie poinformował strony o sposobie wszczęcia postępowania. *(akta kontroli s. 87-90, 103, 162)*

- Powołanie w podstawie prawnej decyzji o zameldowaniu (sprawa SO.5343.0.2013) uchylonego z dniem 31 grudnia 2012 r. przepisu art. 29 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz nieobowiązującego art. 9 ust. 2b tej ustawy, którego treść została przeniesiona do art. 10 ust. 2 (podobnie w sprawie o wymeldowanie SO.5343.1.17.2013). Z wyjaśnień inspektora ds. ewidencji ludności wynika, że błąd powyższy powstał w wyniku omyłki. Przy czym ww. przepisy nie stanowiły podstawy podjęcia decyzji, a jedynie zostały powołane w związku z przepisem art. 47 ust. 2 ustawy i art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności a zatem decyzje miały podstawę prawną. *(akta kontroli s. 101-103, 162)*

- Powołanie w sprawach SO.5343.1.36.2013, SO.5343.1.31.2013, SO.5343.1.40.2013, SO.5343.1.60.2013, SO.5343.1.70.2013 nieaktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, którego zmiana nastąpiła 31 grudnia 2012 r.

Co do szybkości postępowania organu oraz terminowości załatwiania spraw wskazać należy, że w zbadanych sprawach czynności zmierzające do wydania decyzji zasadniczo podejmowane były bez zbędnej zwłoki, a zmiany terminów załatwienia spraw były uzasadnione (np. wystąpieniem do sądu rejonowego o wyznaczenie przedstawiciela dla strony nieobecnej); jedynie w sprawie SO.5343.1.36.2013 organ pozostawał w blisko miesięcznej beczynności. Z wyjaśnień inspektora ds. ewidencji ludności wynika, że przebywał wówczas na urlopie wypoczynkowym. Według kontrolujących powyższe nie usprawiedliwiało jednak przedłużenia postępowania, gdyż w przypadku nieobecności jednego z pracowników zastępstwo pełni drugi z pracowników komórki.

Ponadto w sprawie SO.5343.1.40.2013 organ nie załatwił sprawy w terminie wyznaczonym w myśl art. 36 k.p.a., tj. do 30 listopada 2013 r. Decyzja została wydana 3 dni później. Z wyjaśnień inspektora ds. dowodów osobistych, który prowadził tę sprawę, wynika, że wyznaczony przez organ termin załatwienia przypadł na dzień ustawowo wolny od pracy (sobotę). Organ załatwił sprawę niezwłocznie po tym dniu, dlatego nie wyznaczał kolejnego terminu załatwienia sprawy. Uwzględniając te wyjaśnienia należy wskazać, że powyższy tryb działania stanowił uchybienie w zakresie informowania stron o terminie załatwienia sprawy, niemniej nie miał wpływu na wynik sprawy ani nie naruszał w sposób istotny obowiązującej procedury. *(akta kontroli s. 114, 117, 162)*

Z kolei w sprawie SO.5343.1.60.2013, w zawiadomieniu z 25 listopada 2013 r. na podstawie art. 36 k.p.a. organ wskazał, że „sprawa zostanie załatwiona niezwłocznie po dokonaniu przesłuchania strony”. Z wyjaśnień inspektora ds. ewidencji ludności wynika, że niewyznaczenie konkretnej daty zakończenia sprawy spowodowane było trudnościami w przesłuchaniu strony. Podobnie w sprawie SO.5343.1.36.2013 organ pismem z 19 sierpnia 2013 r. zawiadomił strony o zmianie terminu zakończenia postępowania i podał powody niezachowania terminu załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 k.p.a., jednakże nie określił w sposób precyzyjny terminu załatwienia sprawy. Odnosząc się do wyjaśnień pracownika należy podnieść, że jakkolwiek przepis 36 k.p.a. nie zawiera wskazówek odnoszących się do wyznaczenia nowego terminu, to nie można tego dokonywać w sposób dowolny. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że nowy termin załatwienia sprawy należy oznaczyć, zgodnie z art. 57 k.p.a., w dniach, tygodniach lub miesiącach i z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania (np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 97). Nieprecyzyjne określenie nowego terminu, o którym mowa w art. 36 k.p.a., stanowi uchybienie skutkujące pozbawieniem stron dokładnej informacji o terminie zakończenia postępowania, nie ma jednak wpływu na wynik sprawy oraz prawidłowość decyzji. (*akta kontroli s. 126, 161, 145*)

Jednocześnie wskazać należy, że w pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. W szczególności ustalono, iż prawidłowo wzywano świadków, a z czynności dowodowych sporządzano protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w k.p.a. Organ gromadził dowody niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia, np. informacje z Policji i KRK, przesłuchania stron i świadków czy oględziny lokalu. Przed wydaniem decyzji co do istoty sprawy umożliwiano stronom (ich przedstawicielom wyznaczonym przez sąd) wypowiedzenie się co do zgromadzonych dowodów i materiałów. Ponadto w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw. (*akta kontroli s. 164-166*)

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1) Każdorazowe pobieranie do wniosków o wydanie dowodu osobistego - z chwilą przyjęcia ich do realizacji - odpisów aktu stanu cywilnego, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 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, chyba że zachodzą przesłanki opisane w § 7 ust. 5 i 6 ww. rozporządzenia.

2) Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie, co stało się z wnioskami o wydanie dowodu osobistego w sprawach F 50505879, F 1404014, F 1404005, F 1404004, F 0505990, F 0505987, F 0505981 (np. czy zostały zniszczone lub zagubione i w jakich okolicznościach) oraz w razie konieczności - ich odtworzenie oraz włączenie do kopert dowodowych.

3) Zapewnienie podpisywania przez rodziców wniosków dotyczących małoletnich poniżej 13. roku życia w miejscu do tego przeznaczonym, tj. pod pouczeniem z art. 272 kk i klauzulą prawdziwości danych zawartych we wniosku.

4) Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (w szczególności w zakresie przyczyn wydania i unieważnienia dokumentów tożsamości) oraz ewidencji ludności.

5) Zapewnienie prowadzenia postępowań w sprawach meldunkowych 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.


Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Grażyna Duge
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski