



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.6.2015

Olsztyn, 14 lipca 2015 r.

Pan
Ryszard Zieliński
Wójt Gminy Dubeninki
ul. Mereckiego 27
19-504 Dubeninki

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 eść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy Dubeninki (NIP 844-114-92-96, REGON 000534084) z siedzibą pod adresem: ul. Mereckiego 27, 19-504 Dubeninki, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Dubeninki (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Ryszard Zieliński, który na stanowisku tym pozostaje od 8 lipca 1994 r.

Ponadto na stanowisku bezpośrednio odpowiedzialnym za realizację zadań objętych kontrolą zatrudniona była Pani Agnieszka Lisiewska (od 1 listopada 2011 r. - inspektor w Urzędzie Stanu Cywilnego, od 11 lutego 2015 r. - Zastępca Kierownika USC).

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

- Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu, posługujący się legitymacją służbową nr 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.560.2015 z dnia 27 maja 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego,
- Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.561.2015 z dnia 27 maja 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 8-9, 17*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Dubeninki przeprowadzono 3 czerwca 2015 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 5/2015.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. przez Urząd Gminy Dubeninki 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 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. Nr 31, poz. 206 ze zm.) w związku z art. 4 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 388) i art. 8 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Dubeninki zadania objęte badaniem kontrolnym należały do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego. Bezpośredni nadzór nad tą komórką sprawował Wójt Gminy Dubeninki, będący z mocy prawa Kierownikiem USC. Na stanowisku wykonawczym zatrudniony był jeden pracownik (jako inspektor, a obecnie Zastępca Kierownika USC). Zadania USC obejmowały nie tylko sprawy związane z rejestracją stanu cywilnego oraz zmianą imion i nazwisk, ale również całokształt spraw ewidencji ludności i dowodów osobistych, w tym przygotowywanie decyzji administracyjnych w sprawach zameldowania i wymeldowania oraz udostępnianie danych ze zbiorów meldunkowych. Ponadto pracownik USC odpowiadał m.in. za prowadzenie rejestru wyborców i sporządzanie spisów wyborców oraz numerację porządkową nieruchomości (*akta kontroli s. 22-32*).

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 spraw wszczętych na wnioski złożone od 1 stycznia 2014 r. oraz 1 lipca 2014 r. Badanie objęło 12,16 % ogólnej liczby wszystkich wniosków o wydanie dowodu osobistego złożonych w okresie kontrolnym (411).

Na podstawie dokumentacji dowodowej, w zbadanych sprawach ustalono następujące przyczyny złożenia wniosku:

- po raz pierwszy – 4 przypadki,
- upływ terminu ważności – 36 przypadków,
- zmiana danych – 7 przypadków,
- utrata dowodu (kradzież, zagubienie) – 2 przypadki,
- zniszczenie – 1 przypadek,

Badanie zawartości kopert dowodowych oraz przyjętych w okresie kontrolnym do realizacji wniosków dowodowych wykazało, że zgodnie z przepisami rozporządzenia 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. z 2009 r. Nr 47, poz. 384 ze zm.) wnioski o wydanie dowodu osobistego osobom pełnoletnim składane były przez osoby uprawnione oraz zawierały niezbędne dokumenty (np. odpis aktu stanu cywilnego – urodzenia lub małżeństwa). Ponadto w przypadku wniosków o wydanie dowodu osobom małoletnim, poniżej 13 r. życia wniosek składany był przez oboje rodziców, którzy zgodę oraz umotywowanie wskazywali na odrębnym oświadczeniu załączanym do wniosku. Natomiast w przypadku małoletnich powyżej 13 r. życia informacja o zgodzie jednego z rodziców i jego podpis zamieszczany był na wniosku, tuż obok zdjęcia lub poniżej, zaś małoletni podpisywał wniosek w ramce przeznaczonej na podpis (*akta kontroli s. 34-46*).

Na tym etapie realizacji wniosków o wydanie dowodu osobistego mieszkańcom gminy nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości czy też uchybień.

2. Wydawanie dowodów osobistych

Dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na części B formularza, obejmującym datę odbioru i podpis wnioskodawcy. Odbiór dowodów osobistych w przypadku pełnoletnich wnioskodawców następował osobiście, natomiast w przypadku małoletnich dowody osobiste odbierane były przez jednego z rodziców lub też osobiście przez małoletniego, jeżeli miał ukończone 13 lat. Ponadto na drugiej stronie odcinka „B” formularza w dniu odbioru nowego dokumentu pracownik zamieszczał informację o anulowaniu i zwrocie posiadaczowi poprzedniego (unieważnionego) dowodu osobistego (*akta kontroli s. 37-38*).

Na podstawie systemu służącego do wydawania dowodów osobistych (RDO) stwierdzono, że pracownik kontrolowanej jednostki prawidłowo rejestrował w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych informacje o dacie i przyczynie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego oraz o dacie i przyczynie unieważnienia dotychczasowego dowodu osobistego mieszkańca gminy. W przypadku zgłoszenia utraty dowodu osobistego (2 przypadki) właściwie stosowano tryb wynikający z § 24 ust. 4 powołanego rozporządzenia, tzn. przyjmowano zgłoszenia utraty na piśmie i umieszczano je w kopercie dowodowej mieszkańca gminy.

3. Unieważnianie dowodów osobistych w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO).

Badaniu poddano 53 przypadki unieważnień (8 zgonów, 2 zgłoszenia utraty, 36 upływu terminu ważności, 7 zmian danych). Wyłącznie w jednym przypadku w systemie RDO stwierdzono nieprawidłowe unieważnienie dowodu osobistego (dot. dowodu osobistego ADZ nr 48909), który zamiast z datą odbioru nowego dowodu osobistego, tj. 27.01.2014 r. został unieważniony automatycznie przez system w dniu upływu terminu ważności dokumentu, tj. 29.01.2014 r. W świetle obowiązujących przepisów stanowiło to nieprawidłowość, która jednak nie wywołała negatywnych skutków, bowiem fizycznie dowód osobisty został anulowany poprzez odcięcie jednego z rogów w dniu odbioru przez wnioskodawcę nowego dokumentu, aczkolwiek unieważnienie dowodu osobistego w systemie nastąpiło dwa dni później niż powinno.

Kontrolujący ustalili, iż za stwierdzoną powyżej nieprawidłowość odpowiada Zastępca Kierownika USC, Pani Agnieszka Lisiewska, która wyjaśniła iż nieprawidłowość ta była wynikiem jej niedopatrzenia, które miało miejsce przy odbiorze nowego dowodu osobistego przez wnioskodawcę (*akta kontroli s. 47, 71*).

II. Realizacja zadań dotyczących ewidencji ludności

1. Aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych

Zgodnie z programem kontroli, badaniu metodą wyrywkową poddano wybrane zdarzenia stanowiące podstawę aktualizacji zbiorów meldunkowych gminy Dubeninki w 2014 r. Sprawdzeniu podlegało, czy w zbiorach zostały zarejestrowane zmiany wynikające z otrzymanych przez komórkę ewidencji ludności odpisów aktów stanu cywilnego. W tym zakresie, zgodnie z programem kontroli, badaniu poddano:

- 7 z 26 przypadków urodzeń (26,92%),
- 12 z 48 przypadków małżeństw i rozwodów (25%),
- 8 z 35 przypadków zgonu mieszkańca gminy (22,85%).

Ponadto w systemie ewidencji ludności zweryfikowano 20 ze 102 zawiadomień o czasowych pobytach mieszkańców gminy Dubeninki na terenie innych gmin (19,60%) oraz informacje o 40 z 407 wydanych (odebranych) dowodach osobistych (8,51%).

W sumie zbadano 87 wybranych przypadków z 618 zmian dokonanych w powyższym zakresie w 2014 r., co stanowiło 14,07% wszystkich zdarzeń. W tym zakresie ujawniono wyłącznie jeden przypadek dotyczący braku w rejestrze mieszkańców danych dotyczących wydanego osobie małoletniej dowodu osobistego (dot. dowodu osobistego AYM 135764). Powyższe stanowiło nieprawidłowość, która została usunięta przez pracownika jeszcze w trakcie kontroli. Skutkiem tej nieprawidłowości był brak danych w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców informacji o wydanym małoletniej dowodzie osobistym. Pracownik odpowiedzialny za realizację kontrolowanych zadań wyjaśnił, iż było to wynikiem jego niedopatrzenia (*akta kontroli s. 47, 71*).

Wyniki wskazują jednak, iż pomimo wskazanego wyżej pojedynczego przypadku braku danych aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych o dane wynikające z ustawy o ewidencji ludności co do zasady była realizowana prawidłowo i w pełnym zakresie.

2. Udostępnianie danych osobowych z gminnych zbiorów meldunkowych

Badanie dokumentacji związanej z udostępnianiem danych osobowych z gminnych zbiorów meldunkowych przeprowadzono na podstawie próby obejmującej 20 spraw – po 10 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku stycznia i lipca 2014 r., co stanowiło 25% ogólnej liczby spraw (80). Dokumentacja dotycząca udostępnienia danych znajdowała się w teczce oznaczonej sygn. EL.5345. Sprawdzono sprawy od nr 1 do 10 i od nr 39 do 48.

W oparciu o zbadaną dokumentację stwierdzono, że zrealizowane wnioski zostały złożone na odpowiednim formularzu urzędowym. Wnioski były kompletne i prawidłowo wypełnione. Wszystkie sprawy poddane kontroli zostały wszczęte na wnioski uprawnionych podmiotów, przy czym 19 wniosków pochodziło od podmiotów realizujących zadania publiczne, uzyskujących dane nieodpłatnie (art. 44h ust. 1 w zw. z art. 44h ust. 9 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych), a jeden wniosek złożył podmiot powołujący się na interes prawny, po dołączeniu do wniosku dowodu uiszczenia opłaty za udostępnienie danych (art. 44h ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 44h ust. 9 pkt 2 ustawy).

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że odpowiedzi na wnioski udzielane były terminowo, najpóźniej w ciągu 5 dni od dnia wpływu wniosku do jednostki, a wyjątkowo w dwóch sprawach termin ten był dłuższy (7 i 13 dni). Dane udostępniano odrębnym pismem, zawierającym wyłącznie dane w żądanym przez wnioskodawcę zakresie, podpisywanym przez inspektora USC. W przypadku stwierdzenia swojej niewłaściwości do udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych, stosowano art. 65 § 1 k.p.a. Analiza spraw w badanym zakresie nie wykazała żadnych nieprawidłowości lub uchybień. (*akta kontroli s. 33, 48-50, 70*)

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Dubeninki wszczęto 4 postępowania administracyjne dotyczące obowiązku meldunkowego. Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 3 postępowań, tj. spraw nr 5343.DW.2.2014, 5343.DW.3.2014 i 5343.DW.4.2014, co stanowiło 75 % wszystkich wszczętych spraw. Przy czym z uwagi na przyjęty okres objęty kontrolą w ostatniej z wymienionych spraw, zakończonej decyzją wydaną w 2015 r., zbadano działania podjęte przez organ gminy Dubeninki wyłącznie do 31 grudnia 2014 r.

Podstawę prawną wszczęcia wszystkich ww. postępowań stanowił art. 15 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

- W sprawie o nr 5343.DW.2.2014 zakończonej wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania - naruszenie art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.) poprzez

brak przytoczenia w uzasadnieniu decyzji przepisu prawa oraz wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, tj. art. 105 § 1 k.p.a. Pani Agnieszka Lisiewska wyjaśniła, iż w prowadzonym postępowaniu wykorzystwała szablon decyzji wyszukany w Internecie, gdzie nie było uzasadnienia prawnego, a nie dokonała wystarczającej analizy art. 105 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. we własnym zakresie, pod względem obligatoryjnych składników decyzji i przeoczyła uzasadnienie prawne. Skutkowało to wadliwością wydanej decyzji, jednak nie miało wpływu na wynik postępowania. Pracownik USC zasadnie przyjął, że postępowanie w tej sprawie podlegało umorzeniu, ponieważ osoba zgłoszona do wymeldowania dopełniła obowiązku meldunkowego (*akta kontroli s. 51, 66*).

- W sprawach nr 5343.DW.3.2014 i 5343.DW.4.2014 - niedopełnienie obowiązku zawiadomienia stron o niezakończonym w terminie załatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., z jednoczesnym podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy. Obowiązek taki wynikał wprost z art. 36 k.p.a. i ciążył na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Pani Agnieszka Lisiewska wyjaśniła, że: „Ujawnione uchybienie powstało w wyniku natłoku obowiązków i konieczności działania pod presją czasu. Na swoim stanowisku jestem odpowiedzialna za sprawy z zakresu m.in.: usc, dowodów osobistych, numeracji porządkowej nieruchomości, rejestru wyborców, informacji niejawnych i dlatego też przeoczyłam i nie wykonałam ciążącego na mnie obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a.” Powyższa nieprawidłowość skutkowała pozbawieniem stron informacji, że postępowanie w sprawie wydłuży się. Należy wyjaśnić, że przeszkody w terminowym załatwieniu sprawy nie zwalniają organu od stosowania obligatoryjnych instytucji procesowych przewidzianych w k.p.a., jak też niedopuszczalne jest w takiej sytuacji pozostawienie stron w niewiedzy, co do przyczyn opóźnienia i terminu zakończenia sprawy (*akta kontroli s. 66, 68-69*).

Jako uchybie należy natomiast zakwalifikować brak pouczenia o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania (wynikających z art. 88 §1 k.p.a.) w wezwaniach świadków do złożenia zeznań, sporządzonych 14 lipca 2014 r. (sprawa nr 5343.DW.3.2014) oraz 29 sierpnia 2014 r. (sprawa nr 5343.DW.4.2014). Brak ten nie rodził żadnych istotnych skutków. Przy czym w pierwszej z wymienionych spraw na wezwanie stawilo się zaledwie 2 z 6 wezwanych świadków. Jednakże organ uzupełnil materiał dowodowy przesłuchując później dodatkowo innego świadka, stronę oraz przeprowadzając oględziny lokalu. W drugiej sprawie stawili się wszyscy świadkowie, którym skutecznie doręczono wezwanie. Z formalnego punktu widzenia brak powyższy skutkował naruszeniem art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a., w świetle którego pouczenie o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania jest obligatoryjnym elementem wezwania. Pani Lisiewska wyjaśniła, że w prowadzonych postępowaniach brak pouczenia o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania wynikających z art. 88 § 1 k.p.a. (mających zastosowanie m.in. do świadka) był wynikiem braku wiedzy w tym zakresie. Niedostatecznie zapoznała się z określonymi przepisami k.p.a. w zakresie wezwań świadków, dlatego też pominęła pouczenie (*akta kontroli s. 52-56, 62, 65*).

Jednocześnie wskazać należy, że w pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. Organ prowadził dokumentację w sposób rzetelny. Z czynności dowodowych sporządzano protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a. O terminach czynności dowodowych w postaci przesłuchań świadków czy oględzin lokalu zawiadomiono strony zgodnie z art. 79 k.p.a. Natomiast w przypadku przeprowadzenia rozprawy organ wezwał strony do udziału w rozprawie zgodnie z art. 90 § 2 k.p.a. Przed wydaniem decyzji co do istoty sprawy umożliwił stronom (ich pełnomocnikom) wypowiedzenie się co do zgromadzonych dowodów i materiałów. Decyzja o wymeldowaniu wydana w sprawie 5343.DW.3.2014 zawierała wszystkie elementy przewidziane w art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

Ponadto w aktach spraw założono i zaktualizowano metryki spraw (*akta kontroli s. 58-61, 68-69*).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny zalecam:

- 1) Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., ze szczególnym uwzględnieniem uwag organu kontroli zawartych w niniejszym wystąpieniu.
- 2) Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności i zupełności danych rejestrowanych w systemie RDO w zakresie daty unieważnienia dowodu osobistego.

Uprzejmie 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 zalecenia, 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 Długo
Grażyna Długo
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski