



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.15.2014

Olsztyn, 12 stycznia 2015 r.

**Pan
Jerzy Krasieński
Wójt Gminy 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 Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy Mrągowo (NIP 742-10-13-765, REGON 000535563) z siedzibą przy ul. Królewieckiej 60A, 11-700 Mrągowo, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Mrągowo (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Jerzy Krasieński, który stanowisko to objął 15 czerwca 1990 r.

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

- 1) Pani Anna Duda - Sekretarz Gminy Mrągowo (od 22 marca 2003 r.);
- 2) Pani Małgorzata Machaj – Kierownik Referatu Organizacyjno-Administracyjnego (od 1 lutego 2007 r.);
- 3) Pani Irena Marchewka – inspektor ds. obywatelskich i społecznych (od 22 marca 2003 r.).

Kontrolę przeprowadził Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie (legitymacja służbowa nr 13/10 wydana przez Dyrektora Generalnego Urzędu), na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1217.2014 z 20 listopada 2014 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego. (*akta kontroli s. 6*)

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Mrągowo rozpoczęto 3 grudnia 2014 r., a zakończono 4 grudnia 2014 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod poz. 18.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. przez Urząd Gminy Mrągowo 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 przeprowadzonej kontroli ustalono, że zadania objęte badaniem kontrolnym należały do zakresu działania Referatu Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu Gminy Mrągowo, bezpośrednio nadzorowanego przez Sekretarza Gminy. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym kontrolowanej jednostki, ww. komórką kierował i zarządzał Kierownik Referatu, do którego zadań należało m.in. kierowanie pracą Referatu oraz nadzór nad właściwym spełnianiem obowiązków przez podległych pracowników, właściwa organizacja pracy, prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań objętych zakresem działania Referatu oraz nadzór nad przestrzeganiem przez pracowników obowiązujących przepisów prawa. Kierownik Referatu odpowiadał za wywiązywanie się kierowanej przez niego komórki oraz podległych mu pracowników z zadań przypisanych regulaminem organizacyjnym, decyzjami i poleceniami Wójta lub Sekretarza Gminy.

Na stanowisku wykonawczym w Referacie odpowiedzialnym za realizację zadań objętych kontrolą zatrudniony był jeden pracownik – inspektor ds. obywatelskich i społecznych. Do jego zadań należało prowadzenie ewidencji ludności oraz wydawanie dokumentów stwierdzających tożsamość, jak również m.in. wydawanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych i zbiórek publicznych, prowadzenie spraw związanych z realizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wykonywanie zadań pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych. (*akta kontroli s. 17-19*)

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 90 wybranych wniosków dowodowych – po 45 wniosków złożonych od początku każdego półrocza 2013 r., co stanowiło 12,95 % ogólnej liczby spraw (695).

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

- po raz pierwszy – 31 przypadków,
- upływ terminu ważności – 21 przypadków,
- zmiana danych – 21 przypadków,
- utrata dowodu (kradzież, zagubienie) – 12 przypadków,
- zniszczenie – 5 przypadków.

Badanie zawartości kopert dowodowych oraz przyjętych do załatwienia wniosków wykazało, iż 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 oraz fotografie zgodne z wymogami formalnymi. Stwierdzone w 3 sprawach nieprawidłowości polegały na zarejestrowaniu w systemie SWDO przyczyny wydania nowego dowodu osobistego niezgodnie z wnioskiem oraz stanem faktycznym:

- 1) sprawa F 0501014 - zamiast „zmiany danych” zarejestrowano „upływ terminu ważności”
- 2) sprawa F 0501326 - zamiast „zniszczenia” zarejestrowano „utratę dowodu”;
- 3) sprawa F 0501363 - zamiast „utruty dowodu” zarejestrowano „upływ terminu ważności”.

Powyższe błędy powstały w wyniku omyłek inspektora ds. obywatelskich i społecznych podczas rejestrowania danych w systemie i skutkowały nieprawidłowymi danymi w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych w zakresie przyczyn wydania trzech dokumentów tożsamości. W pozostałym sprawach nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości bądź uchybień. (*akta kontroli s. 21-30, 82*)

2. Wydawanie dowodów osobistych

W okresie objętym kontrolą Urząd Gminy Mrągowo wydał 553 dowody osobiste. Badaniu podlegało 90 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 pracownik umieszczał stosowną adnotację o anulowaniu poprzedniego dowodu i jego zwrocie posiadaczowi. Tryb postępowania w tym zakresie był zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. *(akta kontroli s. 23, 30, 33, 36, 39, 86)*

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 564 dowody osobiste z różnych przyczyn, z czego badaniu poddano 74 przypadki (15 z 64 zgonów, 17 z 95 zgłoszeń utraty lub zniszczenia, 21 z 274 przypadków upływu terminu ważności, 21 ze 131 zmian danych), co stanowiło 13,12 % wszystkich przypadków.

Na podstawie zbadanej dokumentacji oraz zapisów w systemie SWDO stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) zaniechanie unieważnienia dowodu osobistego serii ACI nr 441818 z powodu „utruty” z dniem zawiadomienia o utracie, tj. 4 stycznia 2013 r. (na skutek przeoczenia pracownika dowód ten został 28 maja 2013 r. automatycznie unieważniony przez system SWDO z powodu upływu terminu ważności dowodu), co skutkowało naruszeniem art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz § 34 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 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.);
- 2) niezapewnienie przyjęcia zawiadomienia o utracie dowodu na piśmie przez osoby zgłaszające utratę dowodów serii AUU nr 762324 i serii AGL nr 498925, co skutkowało naruszeniem § 24 ust. 4 ww. rozporządzenia;
- 3) unieważnienie dowodu serii AGL nr 498925 z dniem odbioru przez wnioskodawcę nowego dowodu osobistego, a nie z dniem zgłoszenia jego utraty, co skutkowało naruszeniem art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych;
- 4) zarejestrowanie przyczyny unieważnienia dowodu serii ARZ nr 120063 jako utraty, a nie zniszczenia, co skutkowało naruszeniem § 34 pkt 6 rozporządzenia;
- 5) unieważnienie dowodu serii APE nr 035131 z powodu zgonu jego posiadacza z dniem 23 września 2013 r., tj. sporządzenia aktu zgonu, a nie z dniem zgonu, który nastąpił dzień wcześniej, co skutkowało naruszeniem art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych i § 34 pkt 5 rozporządzenia;
- 6) przyjmowanie zgłoszeń utraty dowodu osobistego na piśmie w formie wystawianego z systemu ewidencji ludności zawiadomienia o unieważnieniu dowodu osobistego, a nie zawiadomienia o utracie dowodu, co skutkowało naruszeniem § 24 ww. rozporządzenia.

Z wyjaśnień inspektora ds. obywatelskich i społecznych wynika, że nieprawidłowości opisane w punktach 1-5 powstały w wyniku jego niedopatrzeń lub omyłek podczas rejestracji danych w systemie SWDO. Natomiast nieprawidłowość opisana w punkcie 6 jest efektem przyjętej przez pracownika praktyki polegającej na wystawianiu zawiadomień z systemu ewidencji ludności, co przyspieszało obsługę obywateli. Jednakże system ten umożliwia tylko wygenerowanie zawiadomienia o unieważnieniu dowodu, a nie zawiadomienia o jego utracie. *(akta kontroli s. 24-45, 82, 85)*

Reasumując, na 74 zbadane przypadki stwierdzono 4 błędy w zakresie dat lub przyczyn unieważnień dowodów osobistych zarejestrowanych w SWDO, ponadto w 2 sprawach pracownik nie pobrał zawiadomienia o utracie dowodu na piśmie.

II. Realizacja zadań dotyczących ewidencji ludności

1. Aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych

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

- informacje o urodzeniach – 12 z 59 wszystkich przypadków;
- informacje o małżeństwach i rozwodach – 18 z 90 przypadków;
- informacje o zgonach – 15 z 67 przypadków;
- zawiadomienia o zameldowaniach na pobyt czasowy stałych mieszkańców gminy Mrągowo w innych gminach – 24 ze 118 przypadków;
- informacje o dowodach osobistych wydanych (60 z 553 przypadków) i unieważnionych (60 z 564 przypadków).

W sumie zbadano 189 wybranych przypadków z 1451 zdarzeń w 2013 r., co stanowiło 13,02 % wszystkich przypadków. W wyniku analizy dokumentów oraz zapisów w informatycznym systemie ewidencji ludności nie stwierdzono żadnych błędów, co wskazuje, że aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych prowadzona była w sposób rzetelny i zgodny z prawem. (*akta kontroli s. 20, 85*)

2. Udostępnianie danych osobowych z ewidencji ludności

Badanie dokumentacji związanej z udostępnianiem danych osobowych z gminnego zbioru meldunkowego (teczka OA.5345.I) przeprowadzono na podstawie próby obejmującej 40 spraw – po 20 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku każdego półrocza 2013 r., czyli 20,72 % ogólnej liczby spraw (193).

Analiza ww. dokumentacji wykazała, iż wszystkie zbadane sprawy zostały wszczęte na wniosek uprawnionego podmiotu, przy czym 38 wniosków złożyły podmioty realizujące zadania publiczne (art. 44h ust. 1 ustawy), a 2 - podmioty powołujące się na interes prawny (art. 44h ust. 2 pkt 1), z tym, że w sprawie OA.5345.I.125.2013 wniosek przekazano wg właściwości do innego organu, a w sprawie OA.5345.I.120.2013 - poinformowano wnioskodawcę, że poszukiwana osoba nie figuruje w bazie.

We wszystkich sprawach wnioski były kompletne, złożone w formie pisemnej i prawidłowo wypełnione. Odpowiedzi na wnioski udzielane były bez zbędnej zwłoki (przy czym 50% spraw załatwiono w dniu wpływu wniosku do organ lub w dniu następnym), w formie informacji adresowej z systemu ewidencji ludności lub odrębnego pisma podpisywanego przez Wójta lub inspektora ds. obywatelskich i społecznych. Jednocześnie stwierdzono, że w 29 sprawach zakres danych udostępnionych wykraczał poza żądanie zawarte we wniosku, np. w sprawie OA.5345.I.5.2013 wnioskodawca zażądał udostępnienia mu danych adresowych, serii i numeru aktualnego dowodu osobistego osoby, jej numeru PESEL, stanu cywilnego i miejsca urodzenia, natomiast w odpowiedzi podano ponadto nazwisko rodowe osoby, imiona rodziców i nazwisko rodowe matki, datę wydania i wystawcę dowodu osobistego oraz datę zameldowania. Taki tryb postępowania stanowi nieprawidłowość, gdyż skutkuje udostępnieniem danych nie objętych żądaniem, co w niektórych przypadkach może nawet prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą. Co prawda w powyższych sprawach nie stwierdzono tego rodzaju

negatywnych skutków, niemniej postępowanie o udostępnienie danych z ewidencji ludności jest postępowaniem wszczynanym wyłącznie na wniosek (a nie z urzędu), na co wskazuje art. 44h ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony i nie może udostępniać danych nie objętych żądaniem. Z wyjaśnień inspektora ds. obywatelskich i społecznych wynika, że powyższa nieprawidłowość wynikała ze stosowanej praktyki polegającej na generowaniu informacji adresowej bezpośrednio z systemu ewidencji ludności (*akta kontroli s. 46-61, 82, 84-85*)

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. 64, 65*)

3. Postępowania administracyjne w sprawach ewidencji ludności

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Mrągowo wszczęto 6 postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych (wszystkie w przedmiocie wymeldowania).

Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, analizie poddano akta 3 wybranych postępowań, w których Wójt Gminy Mrągowo orzekł o:

- wymeldowaniu z pobytu stałego - sygn. akt: OA.5342.1.3.2013, OA.5342.1.5.2013;
- umorzeniu postępowania - sygn. akt: OA.5342.1.7.2013.

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

- 1) Niepodjęcie w sprawie o sygn. OA.5342.1.3.2013 wszystkich możliwych czynności zmierzających do ustalenia adresu pobytu strony wymeldowywanej i poinformowania jej o wszczęciu postępowania; występując do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla tej osoby organ oparł się na informacjach z Policji i KRK, nie podjął natomiast innych kroków, np. rozpytanie sąsiadów czy członków rodziny, ani nie przesłuchał osoby, u której - według danych zawartych we wniosku - wymeldowywany miał zamieszkiwać w wynajętym pokoju, co skutkowało naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu oraz obowiązku dokładnego wyjaśnienia sprawy. Z wyjaśnień inspektora ds. obywatelskich i społecznych wynika, iż w sprawie tej przyjął, że skoro została przeprowadzona eksmisja wymeldowywanego w obecności stron, wystarczające będą informacje z Policji i KRK. (*akta kontroli s. 66-72, 82*)
- 2) Brak przytoczenia i wyjaśnienia podstawy prawnej, tj. art. 105 § 1 k.p.a., w uzasadnieniu decyzji o umorzeniu postępowania (sygn. akt OA.5342.1.7.2013), co stanowiło naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. w części dotyczącej uzasadnienia prawnego decyzji. Błąd powyższy powstał w wyniku niedopatrzania inspektora ds. obywatelskich i społecznych podczas sporządzania projektu decyzji i skutkowało wadliwością aktu, jednak bez wpływu na wynik sprawy. (*akta kontroli s. 79, 82*)

Jako uchybienia należy natomiast zakwalifikować:

- Powołanie w podstawie prawnej decyzji o wymeldowaniu (sprawy: OA.5342.1.3.2013, OA.5342.1.5.2013) art. 15 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, chociaż zastosowanie miał tylko pierwszy z wymienionych przepisów (określający przesłanki wymeldowania w drodze decyzji).

- Powołanie w uzasadnieniu ww. decyzji nieaktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (z dniem 31 grudnia 2012 r. ustawodawca doprecyzował, że decyzja o wymeldowaniu może być wydana „na wniosek właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu”, natomiast kontrolowana jednostka podawała poprzednie brzmienie, tj. „na wniosek strony”).

Uchybienia powyższe powstały w wyniku niedopatrzania inspektora ds. obywatelskich i społecznych; nie miały wpływu na wynik sprawy i prawidłowość decyzji.

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). W przypadku niemożności załatwienia sprawy w terminie wynikającym z art. 35 k.p.a., organ realizował obowiązek, o którym mowa w art. 36 k.p.a. Przy czym w sprawie OA.5342.1.3.2013 organ nie wydał decyzji w terminie wyznaczonym przez siebie na podstawie powyższego przepisu, tj. do 26 września 2013 r. Decyzja została wydana 5 dni później, tj. 1 października 2013 r., a zatem 11 dni po upływie terminu do wypowiedzenia się przez strony w trybie art. 10 § 1 k.p.a. Z wyjaśnień inspektora ds. obywatelskich i społecznych wynika, że w tym czasie przebywał na zwolnieniu lekarskim, ponadto 28 i 29 września 2013 r. przypadły na dni wolne od pracy. Sprawę załatwił niezwłocznie po powrocie do pracy, 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. 68, 70-72, 82)

Jednocześnie wskazać należy, że w pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. Organ prowadził dokumentację w sposób rzetelny, a przed wydaniem decyzji co do istoty sprawy umożliwiał stronom (ich przedstawicielom wyznaczonym przez sąd) wypowiedzenie się co do zgromadzonych dowodów i materiałów. Decyzje o wymeldowaniu zawierały wszystkie elementy przewidziane w art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Ponadto w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw. (akta kontroli s. 83)

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny zalecam:

- 1) Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, w szczególności w zakresie przyczyn wydania oraz przyczyn i dat unieważnienia dokumentów tożsamości.
- 2) Przyjmowanie zgłoszeń utraty dowodu osobistego w sposób zgodny z przepisami prawa, tj. wyłącznie w formie pisemnej, jako zawiadomień o utracie.
- 3) Udostępnianie danych osobowych z gminnych zbiorów meldunkowych wyłącznie w zakresie wskazanym we wniosku.
- 4) 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 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.

Z poważaniem
Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Grażyna Kilińska
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski