



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
SO-IV.431.7.2015

Olsztyn, sierpnia 2015 r.

**Pan
Tomasz Rafał Luto
Burmistrz Gołdapi
Plac Zwycięstwa 14
19-500 Gołdap**

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 Miejskim w Gołdapi (NIP 847-000-28-16, REGON 000523293) z siedzibą pod adresem: Plac Zwycięstwa 14, 19-500 Gołdap, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą, a także w trakcie czynności kontrolnych funkcję Burmistrza Gołdapi (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnili:

Pan Marek Miros (od 6 czerwca 1990 r. do 30 listopada 2014 r.),

Pan Tomasz Rafał Luto (od 1 grudnia 2014 r. do chwili obecnej).

Na stanowiskach odpowiedzialnych za realizację zadań objętych kontrolą, w okresie kontrolnym oraz podczas czynności kontrolnych w jednostce zatrudnieni byli:

- 1) Pan Władysław Frydrych - Kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru (na stanowisku od 1 lutego 2009 r. do 6 lutego 2015 r.);
- 2) Pani Agnieszka Iwanowska - Kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru (na stanowisku od 2 marca 2015 r.);
- 3) Pan Stanisław Sawicki – inspektor ds. obrony cywilnej i ewidencji ludności (na stanowisku od 1 października 1990 r. do chwili obecnej).
- 4) Pani Ewa Włodarczyk – inspektor ds. dowodów osobistych (na stanowisku od 7 maja 2007 r. do 23 stycznia 2015 r.).
- 5) Pani Sylwia Grotkowska – inspektor ds. dowodów osobistych (od 1 lutego 2015 r. do chwili obecnej).

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

- 1) Pani Anna Chojnowska (przewodnicząca zespołu kontrolnego) – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.614.2015 z 5 czerwca 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s.15*);
- 2) Pani Magdalena Michalczevska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 18/2011 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.615.2015 z 5 czerwca 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s.16*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Miejskim w Gołdapi rozpoczęto 11 czerwca 2015 r. a zakończono 12 czerwca 2015 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 9/2015.

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie wykonania zaleceń i wniosków pokontrolnych w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 16 października 2014 r., sygn. SO-IV.431.7.2014 sporządzonym po kontroli problemowej w kontrolowanej jednostce w ww. obszarze, przeprowadzonej w dniach od 28 sierpnia 2014 r. do 2 września 2014 r. Kontrola sprawdzająca mająca na celu sprawdzenie wykonania przez Urząd Miejski w Gołdapi zaleceń pokontrolnych oraz realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych obejmowała okres od 1 listopada 2014 r. do 28 lutego 2015 r.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z 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 (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 388) i ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.).

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **negatywnie**.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zadania objęte badaniem kontrolnym należały do zakresu działania Wydziału Organizacji i Nadzoru Urzędu Miejskiego w Gołdapi, bezpośrednio nadzorowanego przez Burmistrza Gołdapi. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym kontrolowanej jednostki, Wydziałem kierował i zarządzał Kierownik Wydziału, do którego zadań należało m.in. zapewnienie prawidłowego i terminowego wykonywania zadań Wydziału, przede wszystkim w zakresie obsługi interesantów, oraz zapewnienie zgodności z prawem decyzji opracowywanych w Wydziale, jak również bezpośredni nadzór nad podległymi pracownikami i ustalanie szczegółowego zakresu ich czynności. Na tym stanowisku do 1 lutego 2009 r. do 6 lutego 2015 r. zatrudniony był Pan Władysław Frydrych. Od 2 marca 2015 r. stanowisko to objęła Pani Agnieszka Iwanowska.

Na stanowiskach wykonawczych w Wydziale Organizacji i Nadzoru odpowiedzialnych za realizację zadań objętych kontrolą zatrudnionych było 2 pracowników – Pani Ewa Włodarczyk inspektor ds. dowodów osobistych (stosunek pracy rozwiązany z dniem 23 stycznia 2015 r.), oraz Pan Stanisław Sawicki, inspektor ds. obrony cywilnej i ewidencji ludności. Przy czym od 2 lutego 2015 r. stanowisko do spraw dowodów osobistych objęła Pani Sylwia Grotkowska, która jednak do marca 2015 r. nie realizowała bezpośrednio zadań w systemie dowodowym, gdyż nie posiadała karty dostępu do systemu. Z zakresów czynności ww. pracowników wynika, iż w czasie nieobecności w Urzędzie wzajemnie zastępowali się w kontrolowanym obszarze (*akta kontroli s. 36 - 46*).

W wyniku kontroli problemowej w badanym obszarze, przeprowadzonej w jednostce w dniach od 28 sierpnia 2014 r. do 2 września 2014 r. stwierdzone zostały następujące uchybienia i nieprawidłowości:

I. Dowody osobiste

• Nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań dotyczących dowodów osobistych:

- 1) Brak podpisów wnioskodawców na części A formularza dowodowego (3 przypadki) - wydanie dowodów osobistych w trybie niezgodnym z dyspozycją § 5 ust. 3 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.
- 2) Brak aktów stanu cywilnego, tj. aktu urodzenia, małżeństwa lub potwierdzenia danych bądź zmiany danych przez Kierownika USC w Gołdapi (4 przypadki).
- 3) Przyjęcie od wnioskodawcy zdjęcia przedstawiającego jego nieaktualny wizerunek (1 przypadek).
- 4) Zamieszczenie na wniosku podpisów małoletnich poniżej 13 r. ż. (2 przypadki).
- 5) Nieprzyjęcie zawiadomienia o utracie dowodu osobistego w formie pisemnej – naruszenie

dyspozycji § 24 ust. 4 powołanego w pkt 1 rozporządzenia (6 przypadków).

6) Błędne przyczyny wymiany dowodu osobistego lub nieprawidłowe przyczyny unieważnienia poprzedniego dowodu osobistego zarejestrowane w SWDO (8 przypadków).

7) Błędne daty unieważnienia dowodów osobistych w systemie informatycznym SWDO (10 przypadków).

Uchybienia w zakresie realizacji zadań dotyczących dowodów osobistych:

1) Brak podpisów rodziców (opiekunów prawnych), daty i miejscowości pod danymi wskazanymi we wniosku - art. 272 kk (3 przypadki).

2) Nieoderwanie odcinka „B” formularza (4 przypadki).

3) Brak na odcinku „B” formularza daty odbioru dowodu osobistego przez wnioskodawcę lub błędna data odbioru (9 przypadków).

W związku ze stwierdzonymi i wskazanymi powyżej nieprawidłowościami **Wojewoda w wystąpieniu pokontrolnym z 16 października 2014 r. sygn. SO-IV.431.7.2014 zalecił jednostce kontrolowanej:**

1. Wzmocnienie bezpośredniego nadzoru nad pracownikami odpowiedzialnymi za realizację zadań w zakresie dowodów osobistych.
2. Pobieranie do wniosków o wydanie dowodu osobistego odpisów aktu stanu cywilnego zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz § 7 ust. 5 i 6 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, natomiast w przypadku wniosku o wydanie dowodu osobistego osób, których akty stanu cywilnego zostały sporządzone w USC w Gołdapi - każdorazowo potwierdzanie danych zawartych na wniosku przez Kierownika USC.
3. Przyjmowanie wniosków oraz wydawanie dowodów osobistych osobom nie mogącym się stawić w siedzibie Urzędu z powodu choroby, niepełnosprawności lub innej niedającej się pokonać przeszkody, zgodnie z § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia w miejscu pobytu tych osób, jeżeli będą na to pozwalać okoliczności, w jakich się znajdują.
4. Przestrzeganie dyspozycji zawartej w § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, tj. przyjmowanie od wnioskodawców zdjęć odzwierciedlających ich aktualny wizerunek.
5. Każdorazowe wydawanie wnioskodawcy części „B” formularza zgodnie z dyspozycją § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia.
6. Przestrzeganie dyspozycji zawartej w § 10 ust. 1 pkt 1 w przypadku wniosków o wydanie dowodu osobistego osobom małoletnim (poniżej 13 roku życia).
7. Przyjmowanie zgłoszeń utraty dowodu osobistego wyłącznie na piśmie, w formie zawiadomień o utracie, zgodnie z dyspozycją § 24 ust. 4 ww. rozporządzenia.
8. Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności i zupełności danych rejestrowanych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz ewidencji ludności, w szczególności w zakresie dat unieważnień dokumentów tożsamości.

W odpowiedzi na powyżej wymienione zalecenia pokontrolne Wojewody, **Pan Jacek Morzy Zastępca Burmistrza, działający z upoważnienia Burmistrza Gołdapi wskazał, iż przeprowadził gruntowną analizę wystąpienia pokontrolnego zawierającego ustalenia w zakresie realizacji zadań dotyczących dowodów osobistych i ewidencji ludności oraz zapewnił, że nieprawidłowości i uchybienia, które generalnie nie wpływały na realizację zadań zostały szczegółowo omówione z zaleceniem rygorystycznego nie powielania ich w dalszej pracy.** Ponadto Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż mając na uwadze usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień ujętych w ustaleniach kontroli zostały podjęte następujące działania:

1. Zobowiązano Kierownika Wydziału Organizacji i Nadzoru Urzędu Miejskiego do bardziej wzmoczonego i merytorycznego nadzoru nad pracownikami odpowiedzialnymi za realizację zadań w zakresie dowodów osobistych.

2. Do wniosków o wydanie dowodu osobistego każdorazowo (bez żadnych odstępstw) pobierać odpisy aktów stanu cywilnego. W przypadku osób, których akty stanu cywilnego zostały sporządzone w USC w Gołdapi wniosek potwierdzać przez Kierownika USC.
3. Obowiązkowo realizować przyjmowanie wniosków o wydanie dowodu osobistego i doręczenie dowodu dla osób nie mogących stawić się w Urzędzie Miejskim, w miejscu ich pobytu.
4. Do wniosków o wydanie dowodu osobistego przyjmować tylko aktualne fotografie oraz otrzymaną fotografię obowiązkowo porównywać z fotografią załączoną do poprzedniego wniosku.
5. Przestrzegać dyspozycji zawartej w § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia w przypadku wniosków o wydanie dowodu osobistego osobom małoletnim (poniżej 13 r. ż.).
6. Przyjmowanie zgłoszeń o utracie dowodu osobistego realizować tylko i wyłącznie na podstawie pisemnego oświadczenia zgłaszającego.
7. Dokładnego i szczegółowego weryfikowania poprawności i zupełności zakresu danych rejestrowanych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, w szczególności dat unieważnienia dowodów osobistych.

W wyniku ustaleń kontroli sprawdzającej obejmującej okres od 1 listopada 2014 r. do 28 lutego 2015 r. kontrolujący na podstawie 60 kopert dowodowych wraz z złożonymi w okresie kontrolnym wnioskami o wydanie dowodu osobistego, informacjami o unieważnieniu dowodu osobistego i zapisów Rejestru Dowodów Osobistych ustalili, że zalecenia Wojewody zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z 16 października 2014 r. dotyczące realizacji zadań w zakresie dowodów osobistych zostały wykonane wyłącznie w części określonej w pkt 6.

Z kolei odnosząc się do zalecenia zawartego w pkt 5 wydawania wnioskodawcom po złożeniu wniosku o wydanie dowodu osobistego odcinka B formularza zauważyć należy, że co prawda w większości spraw były one wydawane, jednak w 12 przypadkach nie stwierdzono potwierdzenia odcinka B w kopercie dowodowej mieszkańca i nie odnaleziono go w dokumentacji dowodowej. Przy tym zauważyć też należy, iż większość z odcinków B formularza, potwierdzających odebranie dowodu osobistego przez wnioskodawcę, nie było właściwie gromadzone i przechowywane, a mianowicie znajdowały się one luzem w szafach, a nie w kopertach dowodowych mieszkańców. Powyższe stanowi nieprawidłowość, albowiem narusza przepisy obowiązującego w okresie objętym kontrolą § 17 ust. 2 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. Zgodnie z powołanym przepisem wystawca dowodu osobistego przechowuje część B formularza w kopercie dowodowej.

W przypadku zalecenia zawartego w pkt 3 Wojewody kontrolujący z uwagi na brak możliwości uzyskania wyjaśnień od pracownika realizującego wnioski, Pani Ewy Włodarczyk (rozwiązany stosunek pracy) nie mogli ustalić, czy brak podpisów wnioskodawców na formularzu F 8796418 oraz F 8796422 (wnioski wpłynęły do organu w dniu 3 listopada 2014 r. natomiast do systemu zostały wprowadzone dopiero 6 listopada 2014 r.) wynikał z dotychczas stosowanej przez pracownika praktyki (przyjęcie wniosku od członka rodziny) poprzednio stwierdzonej i opisanej w wystąpieniu pokontrolnym, czy też z innych przyczyn.

Odnosząc się natomiast do zalecenia nr 4 Wojewody, tj. przyjmowania od wnioskodawców zdjęć odzwierciedlających ich aktualny wizerunek, w związku z brakiem przepisu prawa, który regulowałby kwestie związane z zamieszczaniem na fotografii daty jej sporządzenia i w związku z brakiem możliwości weryfikacji zdjęcia z wizerunkiem wnioskodawcy, kontrolujący, mimo kilku stwierdzonych przypadków, w których do wniosku były załączone zdjęcia takie same jak te, które załączono do wcześniejszego wniosku, nie sformułowali zarzutów w tym zakresie.

Ponadto ustalenia kontroli sprawdzającej w zakresie dotyczącym realizacji zalecenia zawartego w pkt 7, tj. przyjmowania od wnioskodawców pisemnego zawiadomienia o utracie

dowodu osobistego potwierdzają, że nie wprowadzono właściwego trybu realizacji zagadnienia. Weryfikacja 10 z 15 przypadków unieważnienia dowodu osobistego z powodu utraty potwierdziła, iż nie stosowano trybu zawiadomienia na piśmie, określonego w § 17 ust. 4 wskazanego wyżej rozporządzenia.

Wyniki kontroli wskazują również na dalsze nieprawidłowości dotyczące konieczności przyjmowania od wnioskodawców aktów stanu cywilnego (akty stanu cywilnego sporządzone poza USC Gołdap) oraz potwierdzania danych urodzenia lub małżeństwa przez kierownika USC (akty stanu cywilnego sporządzone w USC Gołdap). W okresie objętym kontrolą odnotowano bowiem 12 przypadków, w których nie stwierdzono aktu stanu cywilnego w kopercie dowodowej bądź potwierdzenia danych zawartych na wniosku z aktem przez Kierownika USC Gołdap. Ustalenia w tym zakresie wskazują zatem na niewykonanie zalecenia nr 2 Wojewody.

Weryfikacja wniosków o wydanie dowodu osobistego oraz zapisów w Rejestrze Dowodowym potwierdziła niedostateczne i nierzetelne wprowadzanie do ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych danych dotyczących dat unieważnień dowodów osobistych oraz przyczyn ich unieważnienia. Kontrola wykazała 2 przypadki (dotyczyło dowodów osobistych: AMR nr 426128 i AJN nr 009838), w których organ błędnie unieważnił dowód osobisty z powodu zgonu oraz 6 przypadków (dotyczyło dowodów osobistych: AMY nr 658629, AGI nr 752745, ALG nr 604751, APK nr 319134, AMW nr 399902 i ATY nr 341742), w których czynności unieważnienia dokumentu w SWDO (obecnie RDO) zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 43 ustawy organ nie dokonał.

Odnosząc się do wystąpienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 16 października 2014 r. wskazać należy, iż opisuje ono także uchybienia oraz zawiera wnioski i uwagi kontrolujących w badanym zakresie, które pomimo, iż nie miały bezpośredniego wpływu na załatwianie spraw powinny zostać również uwzględnione przez jednostkę kontrolowaną i całkowicie wyeliminowane. Kontrola sprawdzająca wskazuje jednak, iż uwagi kontrolujących nie zostały zastosowane przy realizacji kontrolowanych zadań zleconych. Dotyczy to m. in. realizacji wniosków o wydanie dowodu osobistego dla małoletnich poniżej 13 r. ż., gdzie rodzice nie składali swego podpisu na wniosku o wydanie dowodu osobistego, a na odrębnym oświadczeniu, jak też uwag co do wypełniania przez wnioskodawców na wniosku rubryki dotyczącej miejscowości i daty.

Wyniki kontroli sprawdzającej obejmującej okres od 1 listopada 2014 r. do 28 lutego 2015 r. wskazują, że w badanym obszarze dotyczącym dowodów osobistych nadal powtarzają się nieprawidłowości i uchybienia, które stwierdzono podczas kontroli problemowej przeprowadzonej w jednostce w dniach 28 sierpnia 2014 r. - 2 września 2014 r. W ocenie kontrolujących zalecenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z 16 października 2014 r. w powyższym zakresie wykonano tylko w nieznacznej części. Kontrolujący ustalili, że za powstałe nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi były pracownik jednostki kontrolowanej Pani Ewa Włodarczyk, która nie zastosowała się do uwag kontrolujących i zaleceń Wojewody, jak również Pan Stanisław Sawicki, który w okresie od 23 stycznia 2015 r. dodatkowo realizował zadania dotyczące dowodów osobistych. Kontrolującym nie udało się pozyskać od Pani Ewy Włodarczyk wyjaśnień w powyższym zakresie natomiast z wyjaśnień Pana Stanisława Sawickiego wynika, że nieprawidłowości powstały w wyniku natłoku obowiązków i konieczności działania pod presją czasu. Odpowiedzialność za niewykonanie zaleceń Wojewody zawartych w powołanym wyżej wystąpieniu pokontrolnym ponosi także był pracownik jednostki – Kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru, Pan Władysław Frydrych, który nie podjął żadnych działań nadzorczych względem ww. pracowników, służących całkowitemu wyeliminowaniu stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

II. Aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych.

Kontrola problemowa przeprowadzona w dniach od 28 sierpnia 2014 r. do 2 września 2014 r. wykazała łącznie 73 błędy w systemie informatycznym ewidencji ludności. Z uwagi jednak na zmianę ustawy o ewidencji ludności i wprowadzenie nowego systemu oraz zmianę trybu zasilania rejestrów mieszkańców gminy kontrolujący uznali, iż badanie występowania ww. nieprawidłowości jest niecelowe, w związku z czym nie zostało ono ujęte w programie kontroli sprawdzającej jednostki.

III. Udostępnianie danych z gminnych zbiorów meldunkowych:

Kontrola problemowa ww. zagadnienia wykazała, że w prowadzonych aktach spraw nie pozostawiano oryginałów lub kopii udzielanych wnioskodawcom odpowiedzi (niekompletność akt). Zgodnie z zaleceniem Wojewody oraz odpowiedzią na zalecanie Zastępcy Burmistrza Gołdapi do akt sprawy dotyczącej udostępniania danych z ewidencji ludności każdorazowo powinna być złączna również udzielona wnioskodawcy odpowiedź na wniosek. Kontrola sprawdzająca wykazała jednak, iż powyższe zalecenie nie zostało wprowadzone w życie, a pracownik gromadził dokumentację w sprawach tak jak dotychczas, tzn. odpowiedzi na wnioski były generowane i wystawiane w formie odpowiadającej wnioskowi, na podstawie systemu informatycznego ewidencji ludności. Korespondencję doręczano wnioskodawcom pocztą zwykłą.

Powyższy tryb załatwiania spraw potwierdziła analiza 60 wniosków o udostępnienie danych (po 15 z każdego badanego miesiąca), przy których nie stwierdzono żadnych pism czy też wydruków z systemu ewidencji ludności stanowiących odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych.

Wskazać ponadto należy, że we wszystkich zbadanych sprawach zostały spełnione przesłanki udostępnienia wynikające z art. 44h ust. 1 lub 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W badanej próbie 60 spraw stwierdzono wyłącznie jeden wniosek o udostępnienie danych pochodzący od podmiotu posiadającego interes prawny w ich pozyskaniu, zobligowanego do wykazania interesu prawnego i wniesienia stosownej opłaty za udostępnienie danych (wniosek zarejestrowany pod nr 605/2014 pochodzący od Banku Milenium S.A., przekazany do Urzędu Miejskiego w Gołdapi według właściwości przez Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim). Do przedmiotowego wniosku załączone zostały dokumenty potwierdzające posiadanie interesu prawnego, jednak przy wniosku nie stwierdzono potwierdzenia dokonania opłaty na konto urzędu. Pracownik realizujący przedmiotową sprawę, Pan Stanisław Sawicki wyjaśnił, iż „w sprawie nr 605 omyłkowo nie poczyniono kroków by kwotę 31 zł Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim przekazał na konto tut. Urzędu.” Powyższe stanowi nieprawidłowość, gdyż dopiero skuteczne potwierdzenie wniesienia opłaty umożliwia organowi dalsze, merytoryczne rozpatrzenie wniosku i udzielenie wnioskodawcy żądanej odpowiedzi (*akta kontroli s. 181-193*).

IV. Postępowania administracyjne w sprawach dotyczących obowiązku meldunkowego.

Wyniki kontroli problemowej przeprowadzonej w jednostce w dniach od 28 sierpnia 2014 r. do 2 września 2014 r. wykazały następujące nieprawidłowości:

1. Błędne wskazanie daty wszczęcia postępowania.
2. Niedopełnienie - przy przesłuchaniu świadków lub stron - obowiązku informacyjnego z art. 79 k.p.a., ewentualnie stosowanie praktyki polegającej na doręczaniu stronom „do wiadomości” wezwań kierowanych do świadków, bez pouczenia o prawie czynnego udziału w przeprowadzaniu dowodów.
3. Naruszenie art. 79 k.p.a. poprzez niezawiadomienie jednej ze stron o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu z oględzin lokalu.
4. Niepodjęcie - przed wystąpieniem do sądu rejonowego na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. - żadnych działań, jak np. zapytanie do Policji czy KRK, rozpytanie członków rodziny,

w celu ustalenia aktualnego adresu pobytu osoby zgłoszonej do wymeldowania, uznanej następnie za nieobecną (rola kuratora wyznaczonego przez sąd, która ograniczała się jedynie do odbioru korespondencji).

5. Naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. w decyzjach o umorzeniu postępowania poprzez brak przytoczenia w uzasadnieniu decyzji przepisu prawa oraz wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, tj. art. 105 § 1 k.p.a.

Jako uchybienia wskazano:

- 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.
- W wezwaniach stron do złożenia zeznań - pouczanie o sankcjach za niezastosowanie się do wezwania wynikających z art. 88 § 1 k.p.a. dotyczące świadków, jednakże z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu.
- Przytoczenie w uzasadnieniu decyzji nieaktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.
- Informowanie - w zawiadomieniu w trybie art. 36 k.p.a. o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczeniu nowego terminu - o „wysokim stopniu skomplikowania” sprawy, co jednak nie było zgodne ze stanem faktycznym, gdyż sprawy te nie były szczególnie skomplikowane (nie wymagały przeprowadzania żmudnego i długotrwałego postępowania dowodowego). Jednocześnie organ informował o konieczności wystąpienia do sądu rejonowego o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej, co było zgodne z prawdą. Takiego wystąpienia nie można jednak zaliczyć do „dodatkowego postępowania wyjaśniającego”, a termin ten należy raczej odnosić do postępowania organu odwoławczego, o którym mowa w art. 136 k.p.a.

W związku ze stwierdzonymi i wskazanymi powyżej nieprawidłowościami **Wojewoda w wystąpieniu pokontrolnym z 16 października 2014 r. sygn. SO-IV.431.7.2014 zalecił jednostce kontrolowanej 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.**

W wyniku kontroli sprawdzającej ustalono, że w okresie objętym kontrolą organ wszczął 10 postępowań dotyczących obowiązku meldunkowego. Analizie poddano akt 4 spraw, w których 2 sprawy zakończyły się decyzją o wymeldowaniu i 2 sprawy decyzją o umorzeniu postępowania (sprawy o sygn. ON-EL.5343.III.1.2015, ON-EL.5343.III.3.2015, ON-EL.5343.III.28.2014, ON-EL.5343.III.32.2014). Ustalono, iż wszystkie badane postępowania zostały wszczęte na wniosek stron (właścicieli lokali) i toczyły się w przedmiocie wymeldowania. Podstawę wszczęcia ww. postępowań stanowił art. 15 ust. 2 nieobowiązującej już ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Na podstawie ww. spraw stwierdzono, iż organ w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania prawidłowo podaje datę wszczęcia postępowania (datę zgodną z datą wpływu żądania do organu).

W sprawie o sygn. ON-EL.5343.III.1.2015 oraz w sprawie ON-EL.5343.III.28.2014 organ działał w sposób istotnie naruszający prawo, bowiem bez prawomocnego orzeczenia sądu w kwestii ustanawiania kuratora dla nieobecnej strony postępowania. W aktach sprawy ON-EL.5343.III.1.2015 stwierdzono wniosek do Sądu Rejonowego w Olecku o ustanowienie kuratora i zawiadomienie tego sądu z 9 kwietnia 2015 r. o wyznaczonej w tym przedmiocie rozprawy sądowej jednak nie stwierdzono prawomocnego orzeczenia, które dawałoby podstawę do przyjęcia, iż od tej daty w sprawie działa ustanowiony przez sąd przedstawiciel. Dla pracownika prowadzącego niniejszą sprawę podstawę doręczania pism pracownikowi wyznaczonemu do roli przedstawiciela stanowiło wyłącznie zawiadomienie sądu o terminie rozprawy sądowej. Z kolei w sprawie ON-EL.5343.III.28.2014 decyzja została doręczona również przedstawicielowi, jednak w aktach sprawy nie stwierdzono, prawomocnego orzeczenia

w tej sprawie, ani też pism, które potwierdziłyby, iż z takim wnioskiem organ wystąpił do sądu. W wyjaśnieniach z 19 czerwca 2015 r. Pan Stanisław Sawicki wskazał, iż „*urząd wysyłając pismo dotyczące ustanowienia kuratora ustawowego prosił o przysłanie prawomocnego postanowienia o ustanowieniu kuratora i do dnia kontroli nie otrzymaliśmy takiego postanowienia. Urząd zwrócił się ponownie o przesłanie uprawomocnionych postanowień*”.

W powyższych sprawach organ nie zastosował się do zaleceń Wojewody, bowiem przed wystąpieniem do sądu rejonowego o wyznaczenie przedstawiciela na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. nie podjął żadnych działań (np. zapytanie do Policji, rozpytanie członków rodziny) polegających na próbie ustalenia faktycznego miejsca pobytu strony wymeldowywanej, celem doręczenia jej zawiadomienia o wszczęciu. Natomiast wyłącznie w sprawie EL.5343.III.1.2015 organ wystąpił do Krajowego Rejestru Karnego, celem ustalenia, czy osoba zgłoszona do wymeldowania nie przebywa w zakładzie karnym bądź areszcie śledczym.

W sprawie ON-EL.5343.III.1.2015 organ naruszył art. 79 § 2 k.p.a. poprzez niezachowanie terminu doręczenia stronom zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin lokalu, co najmniej na 7 dni przed planowaną czynnością dowodową. Pracownik odpowiedzialny za stwierdzoną nieprawidłowość, Pan Stanisław Sawicki wyjaśnił, iż „*w przyszłości będą dochowywane obowiązki poinformowania stron o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu z oględzin lokali co najmniej na 7 dni przed planowaną czynnością. Chcę tutaj nadmienić, iż przykładowo w innych postępowaniach np. o nr ON-EL.5343.III.3.2014 ON-EL.5343.III.11.2014 ON-EL.5343.III.29.2014 termin ten został zachowany, nawet na wyrost ponad 7 dni*”.

W sprawie ON-EL.5343.III.3.2015 organ nie doręczył skutecznie stronie zgłoszonej do wymeldowania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie wymeldowania. Pismo wróciło do organu bez adnotacji o awizowaniu, co narusza tryb doręczenia pism w postępowaniu administracyjnym określony w Kodeksie postępowania administracyjnego. Pracownik wyjaśnił, że „*faktem jest, iż doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania było nieskuteczne, lecz gdy osoba wymeldowywana dowiedziała się sama przybyła przed rozprawą i osobiście dokonała wymeldowania*”.

Według kontrolujących skuteczność doręczania stronom pism zgodnie z zasadami określonymi w k.p.a. jest elementem niezbędnym, który winien być szczególnie kontrolowany na każdym etapie postępowania, ponieważ wpływa również na możliwości realizacji przez stronę uprawnień polegających na złożeniu wyjaśnień w sprawie, czy też uczestnictwie w dowodzie. Pomimo, iż w badanej sprawie nieskuteczne doręczenie pisma nie wywołało względem strony negatywnych skutków, stwierdzić należy, iż kwestia ta nie jest dostatecznie kontrolowana przez pracownika prowadzącego postępowanie.

Badanie spraw o sygn. EL.5343.III.1.2015 oraz EL.5343.III.3.2015, w których organ meldunkowy podjął decyzję o umorzeniu postępowania wykazało, iż nie zawierają one przytoczenia w uzasadnieniu decyzji przepisu prawa oraz wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, tj. art. 105 § 1 k.p.a., który jest elementem niezbędnym decyzji, wynikającym wprost z art. 107 § 3 k.p.a. Pracownik wyjaśnił, że „*stanowisko ds. ewidencji OC korzysta z podręcznika Wydawanie decyzji administracyjnych Roberta Suwaj – Presscom Sp. z o.o. 2011 r. i tam we wzorze na str. nr 44 i str. 235 jest podany wzór decyzji o umorzeniu. Ponadto poprzednie kontrole nie wykazały w tej mierze błędów we wzorze decyzji*”.

Zdaniem kontrolujących nie można przyjąć wyjaśnień ww. pracownika za zasadne, gdyż w wystąpieniu Wojewody z 16 października 2014 r. podobnie jak obecnie stwierdzono, iż decyzje organu o umorzeniu postępowania nie zawierają w uzasadnieniu przytoczenia przepisu prawa oraz wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, tj. art. 105 § 1 k.p.a. Zalecenie i uwagi kontrolujących zawarte w ww. dokumencie nie zostały zatem należycie wykorzystane przez pracownika i zastosowane w kolejnych sprawach dotyczących obowiązku meldunkowego.

Podobnie przy realizacji obowiązku (art. 36 k.p.a.) informowania stron o niemożliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. i wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy, organ nadal nie podawał w zawiadomieniu daty, w której przewiduje zakończenie postępowania wyjaśniającego, a jedynie informował, że nastąpi to w ciągu miesiąca od wpływu orzeczenia. Przy czym jak widać w sprawach EL.5343.III.1.2015 oraz EL.5343.III.3.2015 orzeczenie nie dotarło do organu i trudno stwierdzić, iż organ zachował przyjęty w zawiadomieniu termin załatwienia sprawy.

Odnosząc się do stwierdzonych podczas kontroli problemowej uchybień w zakresie postępowań meldunkowych wskazać należy, iż w uzasadnieniu decyzji organ powołuje aktualne brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych bądź art. 35 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, natomiast w wezwaniach do świadków i stron nadal zawarte jest błędne pouczenie o sankcjach za niezastosowanie się do wezwania wynikających z art. 88 § 1 k.p.a. względem stron. W tym miejscu należy też zaznaczyć, iż stosowana przez pracownika forma wezwań na rozprawę świadków i stron nie jest właściwa. Organ nie może bowiem doręczać świadkom i stronom pisma o tej samej treści, gdyż charakter stawienia i forma w jakiej wezwane osoby są zobowiązane do złożenia zeznań jest różna. Przy tym różne są także możliwości zastosowania sankcji wobec osób wezwanych do złożenia zeznań w sprawie.

Jednocześnie wskazać należy, że w pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. W szczególności ustalono, iż prawidłowo sporządzano protokoły z czynności dowodowych i zawierały one obligatoryjne elementy przewidziane w k.p.a. Przed wydaniem decyzji co do istoty sprawy umożliwiano stronom (ich przedstawicielom wyznaczonym przez sąd) wypowiedzenie się w sprawie. Decyzje o wymeldowaniu zawierały wszystkie elementy przewidziane w art. 107 § 3 k.p.a. Ponadto w aktach założono metryki spraw (*akta kontroli s. 282-283*).

Reasumując, postępowania administracyjne w przedmiocie obowiązku meldunkowego są nadal prowadzone z licznymi nieprawidłowościami i uchybieniami. Tylko dwa z zaleceń Wojewody zostały zrealizowane w sposób całkowity i właściwy, a mianowicie wskazywanie prawidłowej daty wszczęcia postępowania i powoływanie w uzasadnieniu decyzji aktualnego brzmienia przepisu prawa materialnego. W pozostałym zakresie uwagi kontrolujących zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody nie zostały uwzględnione bądź wystąpiły inne nieprawidłowości i uchybienia, które skutkują negatywną oceną jednostki w badanym obszarze.

W ocenie zespołu kontrolnego, odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz niewykonanie zaleceń pokontrolnych ponosi były kierownik jednostki Burmistrz Gołdapi – Pan Marek Miros oraz Pan Władysław Frydrych Kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru, który bezpośrednio nadzorował pracowników ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych. Zauważyć należy, iż głównym zadaniem Kierownika Wydziału jest zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji zadań wydziału oraz jego właściwa kontrola. W tym wypadku ówczesny kierownik Wydziału nie nadzorował wykonania zaleceń Wojewody.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

W związku ze wskazaniem w projekcie wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości, za które odpowiedzialność ponosi były kierownik jednostki, stosownie do treści art. 39 ust. 1 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej kopię projektu wystąpienia pokontrolnego przekazano byłemu kierownikowi Panu Markowi Miros przy piśmie z dnia 13 lipca 2015 r. Były kierownik jednostki skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 39 ust. 2 ww. ustawy i złożył kierownikowi jednostki kontrolującej pisemne oświadczenie z dnia 20 lipca 2015 r. odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości, za które ponosi odpowiedzialność w okresie objętym kontrolą.

Zgodnie z art. 39 ust.4 ustawy o kontroli w administracji rządowej, oświadczenie byłego kierownika jednostki kontrolowanej włącza się do akt kontroli, a jeżeli kierownik jednostki kontrolującej uzna to za zasadne, może ono stanowić załącznik do wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z powyższym oświadczenie byłego kierownika jednostki stanowi załącznik do niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny zalecam:

- 1) Wzmocnienie bezpośredniego nadzoru nad pracownikami odpowiedzialnymi za realizację zadań w zakresie dowodów osobistych i ewidencji ludności.
- 2) 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.
- 3) Gromadzenie kompletnej dokumentacji spraw z zakresu udostępniania danych osobowych z ewidencji ludności.
- 4) Przechowywanie dokumentacji dowodowej zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych.
- 5) Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności i zupełności danych rejestrowanych w systemie RDO w zakresie daty unieważnienia dowodu osobistego.

Odstępuje się od wydania zaleceń w zakresie dotyczącym trybu postępowania przy realizacji zadań dotyczących dowodów osobistych, m. in. przyjmowania wniosków o wydanie dowodu małoletnim, przyjmowania zgłoszeń utraty dowodu osobistego oraz pozostałych, gdyż okres objęty kontrolą obejmował realizację zadań na podstawie przepisów ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, która obowiązywała do 28 lutego 2015 r. Od 1 marca 2015 r. realizacja zadań dotyczących dowodów osobistych powinna odbywać się już zgodnie z wymogami zawartymi w nowej ustawie z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.).

Uprzejmie proszę Pana Burmistrza 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.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski

Gołdap 20 07 2015



WYDZIAŁ FINANSÓW I KONTROLI

Wpłynęło dnia 2015-07-22

L.dz. 111

Dekretacja zgodna z dekreacją elektroniczną,
dokonaną w dniu 22.07.2015 przez
Dyrektora
w systemie EKD
(podpis)

Elwira Stupienko

Dyrektor Wydziału Finansowego i Kontroli

Warmińsko Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego

OŚWIADCZENIE

Szanowna Pani Dyrektor

W nawiązaniu do pisma sygnowanego SO-IV.431.7.2015 z dnia 13 lipca 2015, wraz z projektem wystąpienia pokontrolnego, które to dokumenty otrzymałem w dniu 15 07 2015 roku, w związku z artykułem 39 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej z 15 lipca 2011 roku (Dz. U. nr 185, poz. 1092 ze zm.) składam następujące oświadczenie:

Nie kwestionuję wyników kontroli. Mam natomiast zastrzeżenia, co do niektórych sformułowań zawartych w załączonym projekcie wystąpienia pokontrolnego.

Mianowicie:

Kontrola obejmowała okres od 01 listopada 2014 r. do 28 lutego 2015 r.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełniłem w tym okresie tylko do 01 grudnia 2014 roku. Od 01 grudnia 2014 roku funkcję kierownika jednostki pełni burmistrz Gołdapi Tomasz Rafał Luto.

Według projektu protokołu cytuję : „ ...postępowania administracyjne w przedmiocie obowiązku meldunkowego są nadal prowadzone z licznymi nieprawidłowościami i uchybieniami...”

Chciałbym zwrócić tu uwagę na słowo **nadal**.

Wynikałoby z tego, że nieprawidłowości i uchybienia nie dotyczyły tylko części okresu, za który była przeprowadzona kontrola, ale jego całości. Z projektu wystąpienia pokontrolnego wynika zatem wyraźnie, że występowały one zarówno w okresie od 01 listopada 2014 roku do 30 listopada 2014 roku, a więc wtedy, gdy jeszcze byłem kierownikiem kontrolowanej jednostki, jak również w okresie od 01 grudnia 2014 roku do końca kontroli, a więc do 28 lutego 2014 roku, kiedy kierownikiem jednostki był już Tomasz Rafał Luto.

Zatem zawarcie zdania, że cytuję: „ W ocenie zespołu kontrolnego, odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz niewykonanie zaleceń pokontrolnych ponosi były kierownik jednostki Burmistrz Gołdapi – Pan Marek Miros oraz Pan Władysław Frydrych Kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru” oddaje tylko część prawdy.

Moim zdaniem sformułowanie to powinno być uzupełnione o następujące stwierdzenie:

W okresie od 01 listopada 2014 r. do 30 listopada 2014 r. .. i dalej tak jak w projekcie protokołu, a od 01 grudnia 2014 roku do końca okresu kontrolowanego odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki Burmistrz Gołdapi-Pan Tomasz Rafał Luto oraz:

i tu nazwisko osoby, która w tym okresie sprawowała nadzór nad wydziałem.

Co więcej, cytowane przeze mnie i zaczerpnięte z projektu wystąpienia pokontrolnego słowo „nadal” znamionowałoby, że te nieprawidłowości i uchybienia utrzymywały się do dnia kontroli.

Zawężanie zatem odpowiedzialności tylko do dwóch osób nie oddaje prawdy.

Raesumując: Sprawą oczywistą dla mnie jest, że odpowiedzialność za nieprawidłowości i uchybienia ponosi kierownik jednostki i osoba odpowiedzialna za wydział. Jednak kontrola obejmowała okres od 01 listopada do 2014 roku do 28 lutego 2015 roku. Od 01 grudnia 2014 roku odpowiedzialność ponosi nowy kierownik jednostki, a więc Tomasz Rafał Luto, a od 07 lutego 2015 roku po zwolnieniu Władysława Frydrycha osoba odpowiedzialna za wydział, którą winien wskazać burmistrz.

Szanowna Pani Dyrektor.

Mam nadzieję, że moje uwagi przedstawione w niniejszym oświadczeniu znajdą miejsce w oficjalnej, zweryfikowanej wersji wystąpienia pokontrolnego.

Z wyrazami szacunku



Marek Aleksander Mirós