



WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.13.2015

Olsztyn, 23 grudnia 2015 r.

**Pan**  
**Jacek Jankowski**  
**Wójt Gminy Kozłowo**  
**ul. Mazurska 3**  
**13-124 Kozłowo**

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 Kozłowo (NIP 7451135272, REGON 000538254) z siedzibą główną przy ul. Mazurskiej 3, 13-124 Kozłowo, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Kozłowo (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Jacek Jankowski, który na stanowisku tym pozostaje od 26 listopada 2006 r.

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

- Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1219.2015 z dnia 23 listopada 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s.11*),
- Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, posługujący się legitymacją służbową nr 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1220.2015 z dnia 23 listopada 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s.12*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Kozłowo przeprowadzono 26 listopada 2015 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 8/2015.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r., przez Urząd Gminy Kozłowo, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i 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 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525) w związku z art. 4 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. 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 Kozłowo ustanowionym Zarządzeniem Wójta Nr 18/2013 z 15 kwietnia 2013 r., zadania objęte badaniem kontrolnym, tj. ewidencja ludności i dowody osobiste należały do zakresu działania Referatu Organizacyjnego, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Sekretarz Gminy Kozłowo, pełniący jednocześnie funkcję Kierownika Referatu. Na tym stanowisku od 1 lutego 2007 r., zatrudniona jest Pani Bożena Judycka. Na stanowiskach wykonawczych, odpowiedzialnych za realizację zadań objętych kontrolą, w badanym okresie kontrolnym zatrudnionych było trzech pracowników Urzędu:

1. Pani Janina Wroniewicz, inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych - na stanowisku od 1 grudnia 1980 r., do chwili obecnej;
2. Pani Ewelina Szymańska, inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych - na stanowisku od 3 listopada 2003 r. do 28 października 2014 r., obecnie Kierownik USC;
3. Pani Grażyna Banaś, inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych - na stanowisku od 29 października 2014 r., do chwili obecnej.

Z zakresów czynności ww. pracowników wynika, iż wszyscy w tym samym stopniu realizowali zadania dotyczące ewidencji ludności i dowodów osobistych.

## **I. Realizacja zadań dotyczących dowodów osobistych.**

### **1. Przyjmowanie i realizacja wniosków o wydanie dowodu osobistego.**

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 80 wybranych wniosków dowodowych – po 20 spraw wszczętych na wnioski złożone od 1 marca, 1 sierpnia i 1 października 2014 r., oraz 1 stycznia 2015 r. Badanie objęło 10,20% ogólnej liczby wszystkich wniosków o wydanie dowodu osobistego złożonych w okresie objętym kontrolą (784).

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

- zmiana danych – 31 przypadków,
- upływ terminu ważności – 27 przypadków,
- po raz pierwszy – 16 przypadków,
- utrata dowodu (kradzież, zagubienie) – 4 przypadki,
- zniszczenie – 1 przypadek,
- inne przyczyny – 1 przypadek.

Badanie zawartości kopert dowodowych oraz przyjętych w okresie kontrolnym do realizacji wniosków 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, które nie ukończyły 13 roku życia, wniosek składali i podpisywali oboje rodzice, którzy zgodę oraz umotywowanie żądania wskazywali na odrębnym oświadczeniu załączanym do wniosku. Natomiast w przypadku małoletnich powyżej 13 roku życia podpis jednego z rodziców zamieszczany był na wniosku, tuż nad ramką przeznaczoną na podpis bądź poniżej (*akta kontroli s.22-28, 70*).

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

## **2. Wydawanie dowodów osobistych.**

Dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na części B formularza, obejmującym datę odbioru i podpis. 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 odwrocie odcinka B formularza lub na wniosku w dniu odbioru nowego dokumentu zamieszczano informacje o anulowaniu i zwrocie posiadaczowi poprzedniego (unieważnionego) dowodu osobistego.

Na podstawie systemu służącego do wydawania dowodów osobistych (RDO - Rejestr Dowodów Osobistych) 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 odbioru dokumentu (*akta kontroli s.22-28, 69*).

## **3. Unieważnianie dowodów osobistych.**

Badaniu poddano 76 przypadków unieważnień (12 zgonów, 4 zgłoszenia utraty, 27 upływu terminu ważności, 31 zmian danych, 1 zniszczenie, 1 inna przyczyna). Dowody zostały unieważnione z poprawną datą. Dodatkowo w przypadku utraty podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zawiadomienie o utracie, zgodnie z § 24 ust. 4 powołanego rozporządzenia. Utracony dowód osobisty był wówczas unieważniany z dniem zgłoszenia utraty.

W zakresie dotyczącym odbioru i unieważniania dowodów osobistych w okresie kontrolnym nie stwierdzono nieprawidłowości, czy też uchybień (*akta kontroli s. 69*).

## **II. Realizacja zadań dotyczących ewidencji ludności.**

### **1. Aktualizacja zbiorów meldunkowych gminy Kozłowo.**

Zgodnie z programem kontroli, badaniu metodą wyrywkową poddano wybrane zdarzenia stanowiące podstawę aktualizacji zbiorów meldunkowych gminy Kozłowo w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. Sprawdzeniu podlegało, czy w zbiorach zostały zarejestrowane zmiany wynikające z otrzymanych przez komórkę ewidencji ludności odpisów aktów stanu cywilnego. W tym zakresie badaniu poddano:

- 15 z 95 przypadków urodzeń (15,78 %),
- 12 z 80 przypadków małżeństw i rozwodów (15%),
- 13 z 40 przypadków zgonu mieszkańca gminy (32,5%).

Ponadto w systemie ewidencji ludności zweryfikowano 20 ze 129 zawiadomień o czasowych pobytach mieszkańców gminy Kozłowo na terenie innych gmin (15,5%) oraz informacje o 60 z 839 odebranych dowodów osobistych (7,15%).

W sumie zbadano 120 wybranych przypadków z 1183 aktualizacji gminnych zbiorów meldunkowych zarejestrowanych w kontrolowanym okresie, co stanowiło 10,14% wszystkich zdarzeń. Wyniki kontroli wskazują iż aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych była realizowana prawidłowo i w pełnym zakresie (*akta kontroli s. 55-60, 69*).

### **2. Udostępnianie danych osobowych z gminnych zbiorów meldunkowych.**

W okresie objętym kontrolą do organu gminy Kozłowo wpłynęło 98 wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, z których 4 podlegały opłacie. Badanie dokumentacji związanej z udostępnianiem danych osobowych z gminnych zbiorów meldunkowych przeprowadzono na podstawie próby obejmującej 30 spraw – po 15 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku maja i grudnia 2014 r., co stanowiło 30,6%

ogólnej liczby spraw. Dokumentacja dotycząca udostępnienia danych znajdowała się w teczce oznaczonej sygn. Or.5345. Sprawdzono następujące sprawy (wg numeru zarejestrowania): 26-32, 34, 36-42, 71-76 z 2014 r., oraz 1-9 z 2015 r.

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 28 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), zaś 2 wnioski (sprawy nr 71 i 72 z 2014 r.) złożyły podmioty powołujące się na interes prawny (art. 44h ust. 2 pkt 1 ustawy), które załączyły dokumenty potwierdzające interes prawny (umowa, informacje o zadłużeniu), dowód opłaty za udostępnienie danych w wysokości 31 zł oraz pełnomocnictwo wraz z dowodem opłaty skarbowej w wysokości 17 (*akta kontroli s. 32-39*).

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że odpowiedzi na wnioski udzielane były bez zbędnej zwłoki, przeważnie w dniu wpływu wniosku do urzędu albo w dniu następnym, maksymalnie w 9 dniu od dnia wpływu wniosku (1 sprawa) w formie wydruku z systemu - informacji adresowej, adnotacji odręcznej sporządzonej na wniosku albo w formie odrębnego pisma, które podpisywał pracownik komórki ewidencji ludności (*akta kontroli s. 29-31*).

W sprawach nr 73 i 75 z 2014 r. oraz nr 5 z 2015 r. zastosowano art. 65 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego i przekazano wnioski o udostępnienie danych według właściwości do innych organów gmin (*akta kontroli s. 40-41*).

Analiza w powyższym zakresie wykazała jednak, że w sprawach o sygn. nr Or.5345.71.2014 i 5345.72.2014 (wnioski o udostępnienie danych złożone przez bank) organ gminy załatwił pozytywnie, udzielając odpowiedzi ze wskazaniem adresu pobytu stałego osób poszukiwanych na terenie dwóch sąsiednich gmin, tj. Nidzicy i Działdowa. Z akt sprawy nie wynika sposób ustalenia powyższych danych adresowych na terenie wskazanych gmin. Sposób załatwienia ww. spraw był nieprawidłowy, gdyż Wójt Gminy Kozłowo nie był właściwy do udzielenia wnioskodawcy żądanych danych, gdyż nie posiadał ich w swojej gminnej bazie ewidencji ludności. Wójt Gminy Kozłowo mógł co najwyżej przekazać wniosek według właściwości do organów właściwych, tj. do Burmistrza Nidzicy i Wójta Gminy Działdowo. Powyższe stanowiło nieprawidłowość skutkującą naruszeniem przepisów o właściwości wynikających z art. 19 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Pani Grażyna Banaś, inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśniła, iż „w sprawach o sygn. Or. 5345.71.2014 oraz Or. 5345.72.2014 w odpowiedzi na wnioski z 24 listopada 2014 r. (...) udzieliłam odpowiedzi niezgodnie z właściwością. Uzasadniam to tym, że obowiązki wynikające z ewidencji ludności przejęłam jako inspektor ds. ewidencji ludności dowodów osobistych od dnia 29 października 2014 r. i korzystałam z pomocy poprzedniego inspektora ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych p. Eweliny Szymańskiej.

W związku z tym, że dane osób posiadaliśmy w innych rejestrach naszej jednostki udzieliliśmy odpowiedzi. Wówczas uważałam, że jest to prawidłowe działanie. W chwili obecnej załatwiam sprawy tylko zgodnie z właściwością” (*akta kontroli s.29-31, 65*).

### **3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.**

W okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r., w Urzędzie Gminy Kozłowo wszczęto 4 postępowania administracyjne dotyczące obowiązku meldunkowego, z których 1 zostało zakończone decyzją o wymeldowaniu, a 3 decyzją o umorzeniu postępowania. Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 2 wybranych spraw (50% wszystkich). Kontroli poddano akta postępowań, w których organ gminy Kozłowo orzekł o:

- wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego - sygn. akt Or.5343.4.1.2015 (decyzja w tej sprawie zapadła w kwietniu 2015 r., natomiast zgodnie z założeniami kontroli badaniu poddano działania podjęte przez organ gminy w okresie od dnia wszczęcia postępowania do 28 lutego 2015 r.);
- umorzeniu postępowania - sygn. akt Or.5343.4.2.2015 (sprawa wszczęta i zakończona w styczniu 2015 r.).

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

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

1) W sprawie o sygn. Or.5343.4.1.2015 - niedopełnienie obowiązku zawiadomienia stron w trybie art. 79 § 1 i 2 k.p.a. o miejscu i terminie przesłuchania świadka (sołtysa wsi) oraz możliwości bezpośredniego udziału w tej czynności. Pracownik prowadzący postępowanie, Pani Ewelina Szymańska wyjaśniła, że świadek „nie był wezwany w trybie art. 50 k.p.a. W dniu 2 lutego 2015 r. załatwiał sprawy w tutejszym urzędzie i przy okazji wizyty dokonano przesłuchania świadka”. Ponadto przesłuchanie strony zgłoszonej do wymeldowania, przeprowadzone w Kołobrzegu w dniu 19 lutego 2015 r. na zasadzie pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.), również odbyło się z naruszeniem ww. przepisów, albowiem o miejscu i terminie tej czynności nie została zawiadomiona wnioskodawczyni, co obciąża przede wszystkim organ zlecający czynność. Pracownik prowadzący postępowanie wyjaśnił, że w piśmie zawierającym prośbę o pomoc prawną, kierowanym do Urzędu Miasta Kołobrzegu, nie podał danych wnioskodawczyni, ponieważ „z art. 52 k.p.a. nie wynika wprost właściwość tutejszego urzędu do wskazania tych danych”. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień trzeba wskazać, że do przesłuchania stron stosuje się wszystkie przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu (art. 86 k.p.a.). Zaś przesłuchanie strony na zasadzie pomocy prawnej nie wyłącza obowiązku zastosowania art. 79 k.p.a. oraz zapewnienia innym stronom możliwości czynnego udziału w tej czynności (akta kontroli s. 45-48, 64).

Powyższe nieprawidłowości skutkowały naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz wadliwością wydanej w tej sprawie decyzji. Nadmienić należy, że tego rodzaju naruszenie prawa może być podstawą do wznowienia postępowania, ale tylko na żądanie strony (art. 145 § 1 pkt 4 i art. 147 k.p.a.), przy czym możliwość skutecznego złożenia wniosku w tym zakresie jest ograniczona do miesiąca licząc od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji (art. 148 k.p.a.).

2) W sprawie o sygn. Or.5343.4.2.2015 zakończonej wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania w przedmiocie wymeldowania z pobytu stałego - naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak przytoczenia w uzasadnieniu decyzji przepisu prawa oraz wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, tj. art. 105 § 1 k.p.a. Pracownik, który sporządził projekt ww. decyzji, wyjaśnił, że „w myśl art. 107 § 4 k.p.a. odstąpiono od uzasadnienia decyzji, ponieważ uwzględniała ona w całości żądanie strony” (akta kontroli s. 52, 64).

Zdaniem kontrolujących, pracownik błędnie zinterpretował powołany przepis w kontekście przedmiotowej sprawy. Po pierwsze, odstąpienie od uzasadnienia decyzji na podstawie powołanego art. 107 § 4 k.p.a., jest możliwe tylko wówczas, gdy pouczenie o zastosowaniu tego przepisu znajduje się w treści decyzji. W tym przypadku decyzja informacji takiej nie zawiera. Po drugie, w sytuacji wielości stron i spornych interesów odstąpienie od uzasadnienia decyzji nie jest dopuszczalne. Zresztą, nie można przyjąć, że organ gminy Kozłowo faktycznie odstąpił od uzasadnienia przedmiotowej decyzji, ponieważ zawiera ona uzasadnienie, które w świetle art. 107 § 3 k.p.a., jest po prostu niepełne.

Wskazany błąd w zakresie uzasadnienia decyzji stanowił nieprawidłowość skutkującą wadliwością wydanego aktu, przy czym nie miała ona wpływu na wynik postępowania. Zasadnie przyjęto, że postępowanie podlegało umorzeniu, ponieważ wnioskodawczyni wycofała swój wniosek o wymeldowanie (*akta kontroli 49-52*).

Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość ponosi nie tylko pracownik przygotowujący projekt decyzji, ale także bezpośredni przełożony, tj. Sekretarz Gminy oraz Wójt Gminy Kozłowo, który podpisał decyzję w sprawie.

W pozostałym zbadanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień. Nadmienić jedynie należy, że w kontrolowanych sprawach, do doręczeń pism dokonywanych przez operatora pocztowego, organ gminy Kozłowo stosował druki potwierdzenia odbioru w kolorze żółtym, co samo w sobie nie stanowiło błędu. Trzeba jednak wskazać, że druki te nie zawierają informacji o sposobie doręczenia pisma, co w przypadku tzw. doręczeń zastępczych przewidzianych w art. 43 i 44 k.p.a. może skutkować niemożnością uznania pisma za prawidłowo doręczone. Dla przykładu, w sprawie nr Or.5343.4.1.2015 przesyłka pocztowa nadana do strony zgłoszonej do wymeldowania z 14 stycznia 2015 r. była dwukrotnie awizowana i nieodebrana przez adresata. Przy czym, doręczający stwierdził na przesyłce jedynie fakt jej dwukrotnego awizowania. Z dokonanych adnotacji nie można natomiast wywieść, w jaki sposób adresat został zawiadomiony o nadejściu przesyłki oraz gdzie i w jakim terminie może ją odebrać, a zatem nie można przyjąć, że doręczenie to nastąpiło zgodnie z wymogami art. 44 k.p.a. (*akta kontroli s. 42-44*).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Zapewnienie realizacji wniosków o udostępnienie danych z gminnej bazy ewidencji ludności zgodnie z przepisami o właściwości wynikającymi z art. 19 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz stosownie do wytycznych organu nadzoru zawartych w pismach z 16 czerwca 2015 r. nr SO-IV.620.3.2015 (pytanie nr 6) oraz z 11 grudnia 2015 r. nr SO-IV.620.13.2015.
- 2) Zapewnienie prowadzenia postępowań 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.

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.

WOJEWÓDZA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki  
Artur Chojecki