



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**
SO-III.431.12.2023

Olsztyn, 8 stycznia 2024 r.

**Pan
Kazimierz Kiejdo
Burmistrz Pieniężna**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miejskim w Pieniężnie (NIP 5821001026, REGON 000530815) z siedzibą przy ul. Generalskiej 8, 14-520 Pieniężno.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia kontroli funkcję Burmistrza Pieniężna – kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Pan Kazimierz Kiejdo (na stanowisku od 21 października 2018 r.).

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

- 1) Maciej Jurzyński – starszy inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 3/2020 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.939.2023 z 31 października 2023 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego;
- 2) Beata Mamińska-Pietrzak – kierownik oddziału, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 4/2023 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.940.2023 z 31 października 2023 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 20 listopada, a zakończono 5 grudnia 2023 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 5/2023.

Zakres kontroli: realizacja przez Urząd Miejski w Pieniężnie w okresie od 1 lipca 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze dowodów osobistych i ewidencji ludności.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.).

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, jak i w czasie kontroli, zadania wynikające z ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności należały do zakresu działania Wydziału Urząd Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich (dalej jako Wydział). Na stanowisku Kierownika Wydziału od 1 sierpnia 2019 r. jest zatrudniona Pani Łucja Dańczuk-Stasiak. Zgodnie z zakresem czynności z 1 lutego 2021 r. do jej obowiązków służbowych jako Kierownika Wydziału należy m.in. nadzór i kontrola pracy podległych pracowników Wydziału, a ponadto wykonywanie zadań z zakresu Urzędu Stanu Cywilnego, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego, obronności i ochrony informacji niejawnych. Burmistrz Pieniężna udzielił Pani Łucji Dańczuk-Stasiak upoważnienia do załatwiania w jego imieniu indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej pozostających we właściwości stanowiska i wydziału, włącznie z prawem do wydawania decyzji.

W zakresie czynności Pani Łucji Dańczuk-Stasiak z 1 lutego 2021 r. jako nazwę zajmowanego przez nią stanowiska podano „Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich”. Jednakże w regulaminie organizacyjnym jednostki kontrolowanej obowiązującym od 1 lutego 2021 r. do 30 czerwca 2023 r., a następnie w regulaminie obowiązującym od 1 lipca 2023 r., stanowisko o dokładnie takiej nazwie nie zostało wymienione. Wskazano natomiast stanowiska kierownicze: Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego oraz Kierownika Wydziału Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich. Brakuje zatem jednolitości w używaniu nazw stanowisk. Ponadto w wykazach stanowisk pracy Urzędu Miejskiego w Pieniężnie, stanowiących załączniki do regulaminów organizacyjnych, przewidziano w ramach Wydziału odrębne stanowisko Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (1 etat) oraz Kierownika Wydziału (1 etat). Obie funkcje pełni faktycznie jeden pracownik jednostki, zatem wyodrębnienie stanowiskowe i etatowe nie wydaje się uzasadnione. Dodać należy, że regulamin organizacyjny obowiązujący od 1 lipca 2023 r. przewiduje w § 15 ust. 1 utworzenie: Wydziału Urzędu Stanu Cywilnego (pkt 4) oraz Wydziału Urząd Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich (pkt 5). Powołany zapis sugeruje, że tworzy się dwie odrębne komórki organizacyjne.

Strona 2 z 8

Jednakże w § 20 zadania z zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego zostały przypisane Wydziałowi Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich. Ponadto w załącznikach nr 1 (wykaz stanowisk) i 2 (struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego w Pieniężnie) nie przewidziano odrębnego wydziału o nazwie Wydział Urzędu Stanu Cywilnego. W ocenie kontrolerów rozbieżności w zapisach są istotne i wymagają stosownych zmian.

Ponadto ustalono, że za wykonywanie zadań objętych kontrolą odpowiadała Pani Agnieszka Boncal, zatrudniona od 30 lipca 2019 r. w Wydziale na stanowisku inspektora ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych (od 15 czerwca 2021 r. pełni również funkcję Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego). W razie jej nieobecności zastępstwo na stanowisku wykonuje Pani Łucja Dańczuk-Stasiak.

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

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Badaniem kontrolnym objęto 40 z 320 spraw wydania dowodu osobistego, tj. 12,50% ogółu spraw. W badanej próbie stwierdzono jedną nieprawidłowość, mianowicie w sprawie nr 2802053/2023/0106373/01 jako datę odbioru dowodu osobistego błędnie zarejestrowano w Rejestrze Dowodów Osobistych (dalej RDO) datę „01.05.2023” zamiast „02.05.2023”. Z formularza odbioru dowodu osobistego wynika, że odbiór dokumentu nastąpił 2 maja 2023 r. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że nie było możliwości odbioru dowodu 1 maja, gdyż było to święto państwowe, a urząd był nieczynny. Zarówno anulowanie dotychczasowego dowodu osobistego, jak i wydanie nowego dowodu, nastąpiły 2 maja 2023 r., co znajduje potwierdzenie na formularzu odbioru dowodu. „Należy zatem wnioskować, iż data 01.05.2023 wynika z błędu systemu”. Z tą konkluzją nie można się zgodzić, ponieważ datę odbioru dowodu osobistego rejestruje w RDO pracownik organu wydającego ten dokument. Nie odbywa się to automatycznie. Zatem przyczyną błędu jest omyłka pracownika rejestrującego dane, który ponosi również odpowiedzialność za nieprawidłowość. Skutkiem nieprawidłowości jest niezgodność ze stanem faktycznym danych w RDO w tym zakresie.

We wszystkich zbadanych sprawach wnioski zostały złożone i czytelnie podpisane przez osoby uprawnione do ich złożenia (zgodnie z art. 25 ustawy). Od osób, które ukończyły 12 rok życia, pobrano odciski palców i wzór podpisu. Pracownik zamieścił na wnioskach

adnotacje o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego lub składającej wniosek w jej imieniu.

Dowody osobiste wydano wyłącznie osobom uprawnionym, za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w przepisach rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód składała czytelny podpis na formularzu odbioru. Kopertę z kodem PUK odbierał wyłącznie posiadacz dowodu, kwitując odbiór czytelnym podpisem.

Stwierdzono, że w 9 sprawach, na formularzach odbioru nie zamieszczono adnotacji o anulowaniu i zwrocie posiadaczowi dotychczasowego dowodu osobistego. Przy czym w jednej sprawie (nr 2802053/2023/1659557/01) dotychczasowy dowód był ważny i został przedłożony przez wnioskodawcę przy odbiorze nowego dowodu osobistego, a pracownik organu dokonał jego fizycznego anulowania i zwrotu posiadaczowi, jednak nie zamieścił o tym adnotacji na formularzu odbioru, co stanowiło uchybienie. Jego przyczyną było niedopatrzenie pracownika wydającego dowód osobisty. Uchybienie nie wywołało skutków. W pozostałych przypadkach dotychczasowe dowody były nieważne i nie zostały przedłożone przez ich posiadaczy przy odbiorze nowych dokumentów tożsamości. Należy jednak wskazać, że co do zasady – zgodnie z art. 30d ust. 1 ustawy – dowody te powinny być przedłożone w celu dokonania czynności przewidzianej w art. 30d ust. 2, tj. fizycznego anulowania.

Z informacji przekazanych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że dowody osobiste są przechowywane w warunkach uniemożliwiających dostęp do nich osób nieuprawnionych, ich zabranie, zniszczenie lub uszkodzenie.

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Wybrane do badania sprawy weryfikowano również pod kątem prawidłowości unieważnienia w RDO poprzedniego dowodu osobistego wnioskodawcy. Weryfikacji poddano 31 przypadków unieważnień. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień.

3. Udostępnianie danych z RDO i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

Badaniem objęto 3 z 5 spraw o numerach USCiSO.5345.133.2022, USCiSO.5345.142.2022 i USCiSO.5345.70.2023. Wszystkie zbadane sprawy dotyczyły udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Wnioski zostały wniesione przez Policję i były uzasadnione. W sprawie nr USCiSO.5345.133.2022 wniosek podpisał zastępca naczelnika wydziału kryminalnego komendy powiatowej, który nie załączył upoważnienia do działania w imieniu organu Policji. W odpowiedzi poinformowano jedynie, że wnioskowany dokument

został przesłany do sądu rejonowego. Sprawy zostały załatwione terminowo, zgodnie z zakresem żądania. Odpowiedzi doręczono przesyłkami rejestrowanymi ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

Badaniem objęto 25 ze 160 spraw (15,62% ogółu). Ustalono, że wszystkie zbadane zgłoszenia zostały złożone w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, które zostały podpisane przez osoby uprawnione do zgłoszenia. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL.

W sprawie nr USCiSO.5343.32.2023 przyjęto i zrealizowano zgłoszenie dotyczące wyjazdu czasowego poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo że wskazany w zgłoszeniu przewidywany okres pobytu poza granicami kraju nie przekraczał 6 miesięcy (nieprawidłowość). Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, obowiązek zgłoszenia dotyczy wyłącznie wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, bez zamiaru stałego pobytu, na okres dłuższy niż 6 miesięcy. W przypadku pobytu krótszego obowiązek meldunkowy nie powstaje. Przyczyną nieprawidłowości była błędna weryfikacja zgłoszenia przez pracownika jednostki i uwzględnienie przy ustalaniu okresu pobytu zagranicznego daty zgłoszenia (17 marca 2023 r.) zamiast daty wyjazdu (18 marca 2023 r.). Skutkiem była rejestracja danych wyjazdu zagranicznego w sytuacji, gdy w świetle przepisów ustawy obowiązek zgłoszenia nie powstał. Osobą odpowiedzialną jest pracownik, który zrealizował zgłoszenie.

W sprawie nr USCiSO.5343.146.2022 przyjęto formularz, w którym jako pełnomocnik jest wskazana osoba zgłoszona do zameldowania, a nie osoba faktycznie dokonująca zgłoszenia w jej imieniu (uchybiecie). Przyczyną powstania uchybiecia była omyłka pisarska, za którą odpowiedzialna jest osoba realizująca zgłoszenie. Nie stwierdzono skutków uchybiecia.

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL

Badaniem objęto 18 z 84 spraw udostępniania danych jednostkowych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców (21,42% ogółu). Ustalono, że w 9 zbadanych sprawach wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne, w tym w 8 sprawach przez komorników sądowych, a w jednej sprawie przez sąd rejonowy.

Również w 9 zbadanych sprawach wnioski złożyły podmioty ubiegające się o dane na

podstawie art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. osoby i jednostki organizacyjne wykazujące interes prawny, w tym: w 4 sprawach – osoby fizyczne ubiegające się o dane osoby zmarłej (małżonka albo rodzica) niezbędne do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia (dane udostępniono nieodpłatnie zgodnie z art. 54 ustawy), a w 5 sprawach o dane zawnioskowały instytucje finansowe (banki, fundusze sekurytyzacyjne) w celu dochodzenia wierzytelności. Podmioty te wykazały interes prawny w uzyskaniu żądanych danych oraz uiściły opłatę za udostępnienie. W 3 sprawach z 2022 r. (nr 184, 196 i 208) w odpowiedzi błędnie wskazano, że pobrano opłatę skarbową w wysokości 31 zł (uchybiecie). Opłata za udostępnienie danych z ewidencji ludności nie jest opłatą skarbową, tylko opłatą stanowiącą dochód budżetu państwa. Przyczyną uchybiecia jest omyłka pracownika sporządzającego odpowiedzi. Uchybiecie nie wywołało skutków.

Wszystkie sprawy załatwiono bez zbędnej zwłoki, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.). Dane udostępniono wyłącznie w żądanym zakresie. W sprawie USCiSO.5345.25.2023 organ gminy na podstawie art. 47 ust. 3a ustawy, w formie postanowienia, odmówił wszczęcia postępowania powołując się na okoliczność, że wnioskodawca posiada decyzję umożliwiającą korzystanie z danych zawartych w rejestrze PESEL w trybie teletransmisji. Odpowiedzi doręczano w zależności od żądania – w postaci papierowej przesyłką listową poleconą albo w postaci elektronicznej przez ePUAP.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

Badaniem objęto akta dwóch spraw wszczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą (USCiSO.5343.115.2022 i USCiSO.5343.116.2022). Oba postępowania zostały wszczęte na wniosek właściciela lokalu i zakończone wydaniem decyzji o wymeldowaniu.

Ustalono, że wnioski wszczynające postępowania zostały złożone na formularzu udostępnionym przez jednostkę kontrolowaną, który zawiera pola do uzupełnienia: „uzasadnienie” i „wnoszę o przesłuchanie następujących świadków... oraz przeprowadzenie innych środków dowodowych takich jak...”. Formularz nie zawiera wyjaśnienia, że są to elementy fakultatywne wniosku. Ponadto zawiera pouczenie, że do wniosku należy dołączyć m.in. dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu, a także dowód osobisty lub paszport do wglądu, co jest niezgodne z obowiązującymi przepisami (uchybiecie). W związku z tym kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że „pracownik prowadzący postępowanie o wymeldowanie w celu rzetelnej weryfikacji prosi o dokumenty potwierdzające tytuł prawny oraz przy składaniu wniosku prosi o okazanie dowodu osobistego”. Należy jednak zauważyć, że przepis art. 35 ustawy o ewidencji ludności, który

określa przesłanki wymeldowania w drodze decyzji administracyjnej i wskazuje podmioty uprawnione do złożenia wniosku w tym trybie, nie przewiduje obowiązku dołączenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu, ani okazania dowodu osobistego lub paszportu. Czynności te mają zatem charakter fakultatywny. Pouczenie zawarte w formularzu wniosku należałoby zmodyfikować. Nadmienić należy, że organ gminy powinien każdorazowo z urzędu weryfikować (w oparciu o posiadane dane, dokumenty i rejestry), czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu. Tylko jeżeli organ nie posiada informacji w tym zakresie lub są one niewystarczające, może wezwać wnioskodawcę (w trybie art. 50 § 1 k.p.a.) do przedłożenia stosownego dokumentu pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania lub umorzenia postępowania, jeżeli zostało już wszczęte.

W aktach obu spraw organ założył i zaktualizował metryki spraw. Organ wystosował do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania, prawidłowo informując o dacie wszczęcia oraz pouczając o treści stosownych przepisów, w tym o obowiązku zawiadamiania o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia wynikających z art. 41 § 1 i 2 k.p.a. Organ skutecznie doręczał pisma stronom i innym uczestnikom za pokwitowaniem przez operatora pocztowego. Wezwania zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 54 k.p.a. Z czynności dowodowych przesłuchania świadków i oględzin lokalu sporządzono protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a. O terminach i miejscach czynności dowodowych ze świadków i oględzin organ zawiadomił strony zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a., jednocześnie informując o prawie czynnego udziału w czynności zgodnie z art. 79 § 2 k.p.a.

Przed wydaniem decyzji organ zawiadomił strony o zakończeniu postępowania w sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Wskazanie w zawiadomieniu, że zostało zakończone postępowanie w sprawie wymeldowania było nieprecyzyjne. W świetle art. 104 § 2 k.p.a. dopiero wydanie decyzji kończy postępowanie w sprawie (w danej instancji). Należałoby zatem doprecyzować, że zostało zakończone postępowanie wyjaśniające.

W decyzjach prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności. Decyzje zawierały wszystkie elementy obligatoryjne wymienione w art. 107 § 1 i 3 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne.

Obie sprawy zostały załatwione w terminie trzech i pół miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Organ zawiadomił strony w trybie art. 36 § 1 k.p.a. o niemożności załatwienia w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., wskazując przyczyny zwłoki i nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 37 k.p.a.).

Do ustaleń kontroli, przedstawionych kierownikowi jednostki kontrolowanej w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Wystąpienie do ministra właściwego do spraw informatyzacji o korektę w RDO błędnie zarejestrowanej daty odbioru dowodu osobistego w sprawie nr 2802053/2023/0106373/01.
2. Zamieszczanie każdorazowo na formularzu odbioru dowodu osobistego adnotacji o anulowaniu i zwrocie posiadaczowi dotychczasowego dowodu osobistego zgodnie przepisami i stanem faktycznym.
3. Rzetelne weryfikowanie zgłoszeń wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz rejestrowanie danych wyjazdu czasowego wyłącznie wtedy, gdy deklarowany okres pobytu przekracza 6 miesięcy.
4. Rzetelne weryfikowanie zgłoszeń pobytu pod względem danych zawartych w zgłoszeniu.
5. Niezamieszczanie w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych informacji, że uiszczona opłata za udostępnienie jest opłatą skarbową.
6. Wprowadzenie zmian do wykorzystywanego formularza wniosku o wymeldowanie w drodze decyzji administracyjnej uwzględniających uwagi zawarte w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

Proszę Pana Burmistrza o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie 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.

WOJEWODA
WARIŃSKO-MAZURSKI
Radosław Król

Strona 8 z 8