



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
SO-III.431.15.2019

Olsztyn, 13 grudnia 2019 r.

**Pan
Sebastian Cichocki
Wójt Gminy Iłowo-Osada
ul. Wyzwolenia 5
13-240 Iłowo-Osada**

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 Iłowo-Osada z siedzibą pod adresem: ul. Wyzwolenia 5, 13-240 Iłowo-Osada, NIP 5711379947, REGON 000533529.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie przeprowadzenia kontroli kierownikiem jednostki kontrolowanej był Pan Sebastian Cichocki, Wójt Gminy Iłowo-Osada, który sprawuje tę funkcję od 8 grudnia 2014 r. (*akta kontroli s. 30*).

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 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.1047.2019 z 5 listopada 2019 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 18*);
- 1) Magdalena Michalczevska – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 69/2018 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.1048.2019 z 5 listopada 2019 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 19*).

Czynności kontrolne przeprowadzono 15 listopada 2019 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 5/2019.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 października 2018 r. do 30 września 2019 r. przez Urząd Gminy Iłowo-Osada 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. 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 653 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1397).

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy Iłowo-Osada, ustanowionym zarządzeniem Nr 6/2018 Wójta Gminy Iłowo-Osada z 11 maja 2018 r., realizacja zadań objętych kontrolą należała do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego (dalej jako USC). Zadania tej komórki organizacyjnej zostały określone w § 25 Regulaminu Organizacyjnego i obejmują

również wykonywanie zadań w zakresie rejestracji stanu cywilnego i związanych z nimi spraw rodzinnych, zmiany imienia i nazwiska, prowadzenia rejestru wyborców oraz współpracy w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej (*akta kontroli s. 31-38*).

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie kontroli funkcję Kierownika USC pełniła Pani Anna Jędrzejewska, zatrudniona na tym stanowisku od 1 czerwca 2018 r. Bezpośrednim przełożonym służbowym Kierownika USC był Wójt Gminy Iłowo-Osada. Natomiast realizowanie zadań w zakresie dowodów osobistych i ewidencji ludności należało do obowiązków służbowych Zastępcy Kierownika USC. Na tym stanowisku od 1 czerwca 2018 r. zatrudniona była Pani Iwona Szymańska, którą podczas nieobecności zastępował bezpośredni przełożony – Kierownik USC (*akta kontroli s. 30, 40-47*).

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

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Badaniem objęto 60 z 430 spraw wydania dowodu osobistego, co stanowiło 13,95% wszystkich spraw w tym zakresie. W badanej próbie ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 28 przypadków,
- pierwszy dowód – 14 przypadków,
- utrata dowodu – 7 przypadków,
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 7 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 2 przypadki,
- wymiana dowodu bez warstwy elektronicznej – 1 przypadek,
- inna przyczyna – 1 przypadek.

Ustalono, że wszystkie zbadane wnioski zostały złożone i zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 2012 ze zm.). Pracownik Urzędu Gminy Iłowo-Osada zamieszczał na wniosku stosowną adnotację o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód osobisty. Z adnotacji wynika, że tożsamość ustalał na podstawie dowodu osobistego, a w przypadku jego braku – na podstawie danych zawartych w rejestrze PESEL lub RDO. Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Na wniosku pracownik zamieszczał stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek.

Dowody osobiste wydawano wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód składała czytelny podpis na formularzu odbioru. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek albo sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat (*akta kontroli s. 9, 93*).

Zweryfikowano sposób przechowywania dowodów osobistych nieodebranych w ciągu 6 miesięcy od daty ich wystawienia (dwa przypadki). Ustalono, że dowody nieodebrane zgodnie z art. 62 ust. 4 pkt 2 ustawy umieszczone były w kopertach dowodowych wnioskodawców. Nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień w zakresie realizacji wniosków dowodowych, jak również w sposobie przechowywania dowodów osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (*akta kontroli s. 48-50, 93-94*).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Badaniu poddano 46 przypadków unieważnień dowodów osobistych (28 z powodu upływu

terminu ważności dowodu, 7 z powodu zmiany danych zawartych w dowodzie, 6 z powodu utraty dowodu, 1 z powodu przekazania przez osobę trzecią znalezione dowodu, 2 z powodu uszkodzenia dowodu, 1 z powodu wymiany dowodu bez warstwy elektronicznej oraz 1 z innej przyczyny). W badanym zakresie nie stwierdzono błędów (*akta kontroli s. 94*).

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

Badaniem objęto wszystkie 4 sprawy zainicjowane w okresie objętym kontrolą (teczka USC.5345.3 z 2018 r. sprawy nr 4 i 5, teczka USC.5345.2. z 2019 r. sprawy nr 1 i 2). We wszystkich zbadanych sprawach wnioski były uzasadnione i zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne (komornik sądowy, polski konsul, Policja). Przy czym 2 sprawy dotyczyły udostępnienia danych jednostkowych z RDO, a 2 - udostępnienia dokumentacji. W jednym przypadku (sprawa nr USC.5345.2.1.2019) organ gminy pozostawił wniosek bez rozpoznania, ponieważ nie został on uzupełniony w zakresie podpisu lub upoważnienia do działania w imieniu organu Policji. Dane z RDO lub dokumentację udostępniono wyłącznie w żądanym zakresie. Odpowiedzi podpisywał upoważniony pracownik kontrolowanej jednostki. Wszystkie sprawy zostały załatwione niezwłocznie, najpóźniej w następnym dniu po dniu złożenia kompletnego wniosku (*akta kontroli s. 9, 94*).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie Gminy Iłowo-Osada złożono 343 zgłoszenia meldunkowe (w tym 152 zgłoszenia pobytu stałego, 155 zgłoszeń pobytu czasowego, 32 zgłoszenia wymeldowania z pobytu stałego, 4 zgłoszenia wyjazdu poza granice RP). Badaniu metodą wrywkową poddano 50 wybranych zgłoszeń (14,57% wszystkich spraw), w tym 20 zgłoszeń pobytu stałego, 20 zgłoszeń pobytu czasowego, 8 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego oraz 2 zgłoszenia wyjazdu poza granice RP. Przeprowadzona analiza nie wykazała nieprawidłowości lub uchybień. Ustalono, że zbadane zgłoszenia zostały dokonane w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL (*akta kontroli s. 9, 94, 100*).

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Badaniem objęto sprawy z teczki USC.5345.2. z 2018 r. o numerach od 64 do 69 oraz sprawy z teczki USC.5345.3. z 2019 r. o numerach od 1 do 6, od 21 do 26 i od 44 do 49 – łącznie 24 sprawy, co stanowiło 27,9% wszystkich spraw (86). Jedna z tych spraw (nr 45) dotyczyła udostępnienia danych jednostkowych z rejestru PESEL, a pozostałe – udostępnienia danych z rejestru mieszkańców.

Dokonane ustalenia wskazują, że w 22 zbadanych sprawach wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne (m.in. komorników, Policję, ośrodek pomocy społecznej, związek gmin), na odpowiednim formularzu urzędowym, prawidłowo wypełnionym, po wykazaniu przesłanki udostępnienia danych wynikającej z art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności. Natomiast w 2 sprawach (nr USC.5345.2.68.2018 i USC.5345.3.1.2019) wnioski o udostępnienie danych złożyły osoby fizyczne. Żądane dane były niezbędne do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia. Organ udostępnił żądane dane nieodpłatnie zgodnie z art. 54 ustawy (*akta kontroli s. 51-54, 90-91*).

Ponadto ustalono, że wszystkie zbadane sprawy zostały załatwione bez zbędnej zwłoki – odpowiedzi na wnioski udzielono najpóźniej w 5 dniu licząc od dnia wpływu wniosku do organu gminy (*akta kontroli s. 94-95*).

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Iłowo-Osada wszczął i zakończył 10 postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego. Analizie poddano akta 5 postępowań zakończonych:

- decyzją o wymeldowaniu – nr USC.5343.1.5.2019, USC.5343.1.9.2019;
- decyzją o odmowie wymeldowania – nr USC.5343.1.8.2019;
- decyzją o umorzeniu postępowania – nr USC.5343.1.1.2019, USC.5343.1.11.2019.

Ponadto analizie poddano akta sprawy nr USC.5343.1.10.2019, w której organ gminy Iłowo-Osada odmówił wszczęcia postępowania o wymeldowanie.

Analiza akt wykazała, że organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania, pouczając o obowiązku informowania o każdej zmianie adresu wynikającym z art. 41 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.) oraz prawidłowo wskazując datę wszczęcia postępowania. Z czynności dowodowych pracownik organu sporządzał prawidłowe protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a. Wezwania świadków i stron zawierały elementy obowiązkowe wynikające z art. 54 k.p.a. Przy czym w sprawie nr USC.5343.1.8.2019 w wezwaniach stron do złożenia zeznań zawarto pouczenie o skutkach niezastosowania się do wezwania wynikających z przepisu art. 88 k.p.a., który nie ma zastosowania do przesłuchania strony. Natomiast w pouczeniu świadka o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania podano, że na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego grozi kara pozbawienia wolności do lat 3, gdy tymczasem powołany przepis w brzmieniu obowiązującym od 15 kwietnia 2016 r. przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 8. Wskazane wyżej uchybienia powstały w wyniku zastosowania przez pracownika ewidencji ludności szablonów wezwań i pouczeń z poprzednich lat oraz braku ich aktualizacji i niezbędnych poprawek. Uchybienia te nie wywołały skutków (*akta kontroli s. 64-68, 91*).

Ponadto ustalono, że o terminach i miejscach czynności dowodowych organ informował strony (lub ich przedstawicieli) zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając o prawie czynnego udziału w czynności (art. 79 § 2 k.p.a.). Jednakże w sprawie nr USC.5343.1.9.2019 doręczenie zawiadomień o przesłuchaniu strony i świadka 13 sierpnia 2019 r., nastąpiło z naruszeniem art. 79 § 1 k.p.a. Bowiem przedmiotowe zawiadomienia doręczono poszczególnym stronom na 5, 3 i 1 dzień przed terminem. Nieprawidłowość powstała w wyniku błędnego założenia przez Zastępcę Kierownika USC, który prowadził postępowanie, że strony odbiorą zawiadomienia 6 sierpnia 2019 r. (czyli następnego dnia po dniu ich wystawienia i wysyłki), dzięki czemu zostanie zachowany termin wynikający z art. 79 § 1 k.p.a. Należy wskazać, że obowiązek organu wynikający ze wskazanego przepisu stanowi istotną gwarancję czynnego udziału stron w postępowaniu dowodowym, a jego naruszenia wynikające z braku lub spóźnionego doręczenia zawiadomień o terminie i miejscu czynności dowodowej skutkują uszczupleniem uprawnień procesowych stron np. poprzez uniemożliwienie lub utrudnienie im możliwości czynnego udziału w przeprowadzaniu dowodów oraz przygotowania się do nich. Jednocześnie zauważyć należy, że w rzeczonyj sprawie strony nie wniosły odwołań od decyzji ani nie kwestionowały czynności wyjaśniających organu (*akta kontroli s. 76-84, 91*).

Ponadto ustalono, że w postępowaniach, w których zapadły rozstrzygnięcia co do meritum sprawy, zgromadzony materiał dowodowy spełniał wymogi określone w art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Przed wydaniem decyzji orzekającej co do meritum organ zawiadomił strony o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy i wypowiedzenia w sprawie. W sprawie nr USC.5343.1.5.2019 decyzja o wymeldowaniu została wydana przed upływem wyznaczonego stronom terminu do wypowiedzenia się w sprawie w trybie art. 10 § 1 k.p.a. Nieprawidłowość powstała w wyniku błędnego policzenia w kalendarzu przez pracownika prowadzącego postępowanie dni oczekiwania na upływ terminu wyznaczonego stronom. Jednocześnie w ocenie

organu kontroli nieprawidłowość powyższa nie wywołała istotnych skutków. Żadna ze stron nie skorzystała z przysługującego jej prawa złożenia końcowego oświadczenia w sprawie na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. ani nie zaskarżyła wydanej w tym postępowaniu decyzji (*akta kontroli s. 55-63, 91*).

We wszystkich decyzjach prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności albo art. 105 § 1 k.p.a., natomiast w postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania – art. 61a § 1 k.p.a. Trzeba nadmienić, że art. 35 ustawy o ewidencji ludności stanowi samodzielną podstawę do wydania decyzji orzekającej o wymeldowaniu, określając również formę załatwienia sprawy, a zatem inne przepisy tej ustawy (np. art. 31 ust. 1 czy art. 33 ust. 1), jak również art. 104 k.p.a. nie muszą być powoływane.

W uzasadnieniu decyzji umarzających postępowania organ nie przytoczył i nie wyjaśnił art. 105 § 1 k.p.a., tj. przepisu, który stanowił podstawę ich wydania, czym naruszył art. 107 § 3 k.p.a. Nieprawidłowość powstała w wyniku powielenia dotychczasowego szablonu uzasadnienia decyzji umarzającej postępowanie. Ponadto nie zamieszczono pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co również stanowiło nieprawidłowość. Kierownik jednostki wyjaśnił, że nie zamieszczono takiego pouczenia, ponieważ decyzje były zgodne z żądaniem strony wnioskującej, jak również strony, która dobrowolnie dopełniła obowiązku meldunkowego. Odnosząc się do tego wyjaśnienia należy wskazać, że zgodność rozstrzygnięcia z żądaniem strony nie wyłącza prawa do zrzeczenia się odwołania i obowiązku pouczenia w tym zakresie określonego w art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Ponadto nie można przyjąć, że decyzja umarzająca jest zgodna z żądaniem stron, skoro nie wnoszą o umorzenie postępowania. Powyższe braki skutkowały nieistotną wadliwością aktów. Trzeba podkreślić, że rozstrzygnięcia były zasadne, a strony otrzymały decyzje i nie odwołały się od nich (*akta kontroli s. 85, 86, 91*).

Organ przestrzegał terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy w tych terminach zawiadomił strony na podstawie art. 36 § 1, pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny, wnoszę o zapewnienie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., w szczególności poprzez:

- zawiadamianie stron o przeprowadzeniu dowodu z zeznań świadka lub strony każdorazowo przynajmniej na 7 dni przed terminem czynności,
- przytaczanie i wyjaśnianie w uzasadnieniach decyzji o umorzeniu postępowania podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz zamieszczanie pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania.

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.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki