



Olsztyn, 5 października 2021 r.

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

SO-III.431.12.2021

**Pani
Irena Wołosiuk
Burmistrz Sępopola
ul. 11 Listopada 7
11-210 Sępopol**

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 Pani treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w trybie zdalnym w Urzędzie Miejskim w Sępopolu z siedzibą przy ul. 11 Listopada 7, 11-210 Sępopol, NIP 7431003449, REGON 000530287.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia kontroli kierownikiem jednostki kontrolowanej była Pani Irena Wołosiuk – Burmistrz Sępopola (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) Magdalena Michalczewska – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 6/2018 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.362.2021 z 23 lipca 2021 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego,
- 2) Beata Mamińska-Pietrzak – p.o. kierownika Oddziału Spraw Obywatelskich, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 14/2021 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.363.2021 z 23 lipca 2021 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 17 sierpnia 2021 r., a zakończono 10 września 2021 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 2/2021.

Zakres kontroli:

- przedmiot kontroli: realizacja przez Urząd Miejski w Sępopolu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze dowodów osobistych i ewidencji ludności;
- okres objęty kontrolą: 1 czerwca 2020 r. – 31 maja 2021 r.

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 2019 r. poz. 1464) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2021 r. poz. 815) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r.

o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.).

Zadania objęte kontrolą należały do zakresu działania Referatu Organizacyjnego w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym Urzędu Miejskiego w Sępopolu. W okresie objętym kontrolą zadania te wykonywały: Pani Agnieszka Młyńska (od 1 listopada 2020 r. podinspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych), Pani Magdalena Majek-Grabińska (do 9 października 2020 r. podinspektor ds. ewidencji ludności, dowodów osobistych i promocji) oraz Pani Iwona Szymska, Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego – realizująca w ramach zastępstwa zadania na ww. stanowiskach.

Bezpośredni nadzór nad Wydziałem Organizacyjno-Administracyjnym sprawowała Pani Beata Pakuła, Naczelnik Wydziału (od 1 kwietnia 2003 r.), pełniąca jednocześnie funkcję Sekretarza Gminy Sępopol.

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

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych

1. Wydawanie dowodów osobistych

Badaniem objęto 20 z 279 spraw wydania dowodu osobistego (7,16% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą).

W badanej próbie ustalono następujące przyczyny złożenia wniosku:

- upływ terminu ważności – 10 przypadków,
- po raz pierwszy – 6 przypadków,
- utrata dowodu – 2 przypadki,
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 1 przypadek,
- uszkodzenie dowodu – 1 przypadek.

Ustalono, że zbadane wnioski zostały złożone i zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych i rozporządzeń. Pracownicy kontrolowanej jednostki zamieszczali na wnioskach stosowną adnotację o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód osobisty. Z adnotacji wynika, że tożsamość ustalana była na podstawie przedłożonego przez wnioskodawcę dotychczasowego dowodu osobistego, a w przypadku jego braku – na podstawie danych zawartych w rejestrze PESEL i RDO. Ponadto ustalono, że za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Na wniosku pracownik zamieszczał stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek w imieniu dziecka.

W kontrolowanych sprawach 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. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek, ewentualnie sam małoletni, jeżeli ukończył 13 rok życia. Kopertę z kodem PUK odbierał wyłącznie posiadacz dowodu, kwitując odbiór czytelnym podpisem.

Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że dowody osobiste nieodebrane w ciągu 6 miesięcy od daty ich wystawienia są umieszczane w kopertach dowodowych wnioskodawców. Z informacji przekazanych przez kontrolowaną jednostkę wynika również, że dowody przechowywane są w warunkach uniemożliwiających dostęp do nich osób nieuprawnionych, ich zabranie, zniszczenie lub uszkodzenie.

2. Unieważnianie dowodów osobistych

Badaniu poddano 14 przypadków unieważnienia dowodu osobistego (10 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 2 z powodu utraty dowodu, 1 z powodu zmiany danych zawartych w dowodzie, 1 z powodu uszkodzenia dowodu). W tym zakresie nie stwierdzono błędów. Ustalono, że na formularzu odbioru nowego dowodu pracownik zamieszczał adnotację o zwrocie posiadaczowi unieważnionego dowodu osobistego. Ponadto w przypadku utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego podstawą unieważnienia było pisemne zgłoszenie utraty dokonane przez posiadacza dokumentu na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w przepisach wykonawczych. Na zgłoszeniu obywatel potwierdzał otrzymanie zaświadczenia o utracie dowodu.

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

W okresie objętym kontrolą do jednostki wpłynęły 2 wnioski o udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi - sprawy nr SO.5344.6.2020 i SO.5344.7.2020. Obie sprawy poddano kontroli. Ustalono, że w obu przypadkach wnioski złożyły podmioty realizujące zadania publiczne – organy Policji, którym dane udostępniane są nieodpłatnie. Wnioski były uzasadnione i zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z RDO oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Kontrola wykazała, że zakres udostępnionych przez organ gminy danych był zgodny z żądaniem wnioskodawcy i udostępniony najpóźniej w 3 dniu licząc od dnia wpływu wniosku od organu. Dodatkowo stwierdzono jedno uchybienie, tj. w sprawie o nr SO.5344.7.2020, na wniosku o udostępnienie danych brakowało pieczęci wpływu do organu gminy. Powyższe, które było spowodowane przeoczeniem pracownika nie wpłynęło jednak na prawidłowe załatwienie sprawy.

Jednocześnie w trakcie kontroli ustalono, że w sprawie nr SO.5344.3.2020 z zapytaniem do organu gminy wystąpiła Komenda Rejonowa Policji w Warszawie, która poprosiła o udzielenie informacji „jaki sposób utraty dokumentu” wskazał właściciel dowodu osobistego. Co prawda pracownik gminy załatwiający sprawę nie zakwalifikował powyższego zapytania jako udostępnienie danych z RDO i odpowiedział mailowo na wskazany przez policję adres, że „nie ma możliwości ustalenia w jaki sposób ta utrata dowodu nastąpiła”, jednakże zdaniem kontrolujących przed udzieleniem takiej odpowiedzi pracownik gminy powinien wpierv wystąpić do autora zapytania z pismem informującym, że takich danych jak „sposób utraty dowodu osobistego” organ gminy w ogóle nie gromadzi i jeżeli wnioskodawca chce udostępnienia danych z RDO albo dokumentacji związanej z dowodem osobistym to powinien wystąpić z umotywowanym wnioskiem, na odpowiednim formularzu, podpisanym przez osobę do tego upoważnioną.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców

W kontrolowanym okresie w Urzędzie Miejskim w Sępopolu złożono 216 zgłoszeń meldunkowych (w tym 127 zgłoszeń pobytu stałego, 51 zgłoszeń pobytu czasowego, 38 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego). Badaniu poddano 20 wybranych zgłoszeń (7,16% ogółu spraw), w tym: 12 pobytu stałego, 5 pobytu czasowego, 3 wymeldowania z pobytu stałego.

Ustalono, że wszystkie zbadane zgłoszenia zostały złożone w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, które zostały podpisane przez osoby uprawnione. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL.

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL

Badaniem objęto 10 z 25 spraw wszczętych i załatwionych w okresie objętym kontrolą (40%) – teczka SO.5345.1. sprawy z 2020 r. o numerach: 16, 18, 20, 22, 24, 26, 28 oraz sprawy z 2021 r. o numerach 2, 4 i 6. Dokonane ustalenia wskazują, że w 9 zbadanych sprawach wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne (komornicy sądowi, PCPR, spółdzielnia mieszkaniowa), na formularzu urzędowym prawidłowo wypełnionym, po wykazaniu przesłanki udostępnienia danych wynikającej z art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności. Zgodnie z art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności w przypadku podmiotów wykonujących zadania publiczne żądane dane udostępniono nieodpłatnie.

Z kolei w 1 sprawie wniosek złożył podmiot ubiegający się o dane na podstawie art. 46 ust. 2 ww. ustawy, który wykazał interes prawny w uzyskaniu żądanych danych i uiścił opłatę w wysokości 31 zł. Przy czym na marginesie wskazać należy, że powyższa opłata nie jest opłatą skarbową (jak zostało to sformułowane przez organ gminy w zamieszczonej na wniosku pieczęci o treści „Opłatę skarbową uiszczono w wysokości 31 zł na podstawie ustawy z dnia 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej...”) ale jest to opłata za udostępnienie danych jednostkowych zgromadzonych w rejestrze mieszkańców oraz rejestrze PESEL zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r.

Ustalenia kontroli wskazują, że wszystkie zbadane sprawy zostały załatwione terminowo, bez zbędnej zwłoki (odpowieź wyostosowano w dniu wpływu wniosku do organu gminy), a dane udostępniano wyłącznie w żądanym zakresie.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Sępopola wszczął i zakończył 11 postępowań w sprawach meldunkowych. Badaniem objęto akta 5 postępowań: SO.5343.3.2020 oraz SO.5343.7.2020 (decyzja o wymeldowaniu), SO.5343.6.2020 (decyzja o odmowie wymeldowania), SO.5343.1.2021 (decyzje o umorzeniu postępowania) i SO.5343.3.2021 (postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania).

Z ustaleń kontroli wnika, iż:

1. Organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania, pouczając o obowiązku zawiadomienia o każdej zmianie adresu wynikającym z art. 41 k.p.a. oraz prawidłowo informując o dacie wszczęcia. W zawiadomieniach nie pouczał jednak o treści art. 40 § 4 i 5 k.p.a., zgodnie z którym strony niemające miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu dla siedziby w RP, innym państwie członkowskim w UE, Konfederacji Szwajcarskiej albo w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) jeżeli nie działają za pośrednictwem konsula mają obowiązek ustanowienia pełnomocnika w kraju (uchybiecie).
2. Organ doręczał pisma stronom i innym uczestnikom za pokwitowaniem przez operatora pocztowego albo przez zatrudnionego w urzędzie gońca. Taki tryb doręczeń był jednak nieprawidłowy w odniesieniu do prokuratora, który wnioskował o wszczęcie postępowania w sprawie nr SO.5343.3.2021, bowiem zgodnie z art. 39² k.p.a. pisma powinny być mu doręczane w formie dokumentu elektronicznego, na elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu (nieprawidłowość).
3. Wezwania zawierały elementy wymagane w art. 54 k.p.a.
4. O terminach i miejscach czynności dowodowych w postaci przesłuchania świadków i oględzin lokalu organ co do zasady informował strony zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a.; przy czym w sprawie SO.5343.3.2020 organ nie dopełnił tego obowiązku i świadkowie zostali przesłuchani przed wystąpieniem do sądu rejonowego o wyznaczenie przedstawiciela dla

- strony nieobecnej (art. 34 § 1 k.p.a.), co stanowiło naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. (prawo czynnego udziału strony w postępowaniu) – nieprawidłowość.
5. W sprawach SO.5343.3.2020 i SO.5343.7.2020 organ wydał na podstawie art. 34 § 2 k.p.a. postanowienie o wyznaczeniu przedstawiciela, przy czym w sprawach tych nie było żadnych okoliczności niecierpiących zwłoki, które uzasadniałyby wyznaczenie przedstawiciela przez organ (nieprawidłowość).
 6. W sprawie SO.5343.7.2020 organ odstąpił od przesłania korespondencji na adres strony wskazany przez Policję wyjaśniając, iż pozyskał informację, że ten adres jest nieaktualny. Z poczynionych ustaleń nie sporządzono jednak żadnej adnotacji w aktach sprawy, co stanowi naruszenie art. 72 §1 k.p.a. (nieprawidłowość).
 7. Z czynności dowodowych pracownik sporządzał protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a.
 8. W sprawie nr SO.5343.3.2021 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nie zawiera uzasadnienia prawnego z wyjaśnieniem przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 61a § 1 k.p.a. (nieprawidłowość).
 9. W wydanych decyzjach merytorycznych o wymeldowaniu prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności.
 10. W zawiadomieniach o zmianie terminu załatwienia sprawy organ nie pouczał stron o treści art. 36 § 1 k.p.a., z którego wynika obowiązek pouczenia stron o prawie wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 37 k.p.a. na niezakończoną sprawę w terminie (nieprawidłowość).
 11. W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw.

Wskazane powyżej nieprawidłowości i uchybienia w zakresie postępowań meldunkowych są wynikiem niedostatecznego opanowania przez pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz niedostatecznego nadzoru sprawowanego przez Naczelnika Wydziału. Prowadzenie postępowań administracyjnych z naruszeniem istotnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ma wpływ na uprawnienia stron do czynnego udziału w toku postępowania, a także na wadliwe przeprowadzanie dowodów. W przypadku odwołania się strony od decyzji Burmistrza Sępopola w sprawach meldunkowych, postępowanie przeprowadzone w sposób naruszający powołane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, może skutkować wyeliminowaniem rozstrzygnięcia organu w sprawie oraz skierowaniem sprawy do ponownego rozpoznania.

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

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Zapewnienie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., w szczególności poprzez:
 - zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.),
 - w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania pouczenie o treści art. 40 § 4 i 5 k.p.a.,
 - każdorazowe dopełnianie obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. w zawiadomieniach o zmianie terminu załatwienia sprawy, tj. pouczenie stron o prawie wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 37 k.p.a. na niezakończoną sprawę w terminie,

- doręczanie pism do prokuratora, biorącego udział w postępowaniu, zgodnie z art. 39² k.p.a., tj. w formie dokumentu elektronicznego, na elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu,
- wydawanie postanowienia na podstawie art. 34 § 2 k.p.a. o wyznaczeniu przedstawiciela, tylko w przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki,
- w przypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania zawieranie uzasadnienia prawnego z wyjaśnieniem przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 61a § 1 k.p.a.,
- w przypadku wykonywania przez organ czynności, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwalenie ich w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności (art. 72 § 1 k.p.a.).

Proszę Panią Burmistrz o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 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 Henryk Chojecki