



WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 19 lutego 2020 r.

SO-III.431.2.2020

**Pan  
Michał Kontraktowicz  
Wójt Gminy Stawiguda  
ul. Olsztyńska 10  
11-034 Stawiguda**

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 Stawiguda z siedzibą pod adresem: ul. Olsztyńska 10, 11-034 Stawiguda, NIP 739-384-15-84, REGON 000547900.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję Wójta Gminy Stawiguda (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Michał Kontraktowicz – na stanowisku: od 20 listopada 2018 r. do chwili obecnej.

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 69/2018 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.10.2020 z 10 stycznia 2020 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 18*),
- 2) Beata Mamińska-Pietrzak – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 34/2014 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.11.2020 z 10 stycznia 2020 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 19*).

Czynności kontrolne przeprowadzono 16 i 17 stycznia 2020 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 1/2020.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. przez Urząd Gminy Stawiguda 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 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 2018 r. poz. 1382 ze zm.).

Zgodnie z obowiązującym w okresie objętym kontrolą regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Stawiguda, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 37/2019 Wójta Gminy Stawiguda z dnia 29 marca 2019 r. (ze zm.), realizacja zadań objętych kontrolą należała do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego (dalej jako USC). Zadania tej komórki organizacyjnej zostały określone w § 24 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 prowadzenie rejestracji działalności gospodarczej. Działalność USC jest nadzorowana bezpośrednio przez Wójta (*akta kontroli s. 31-38*).

W okresie kontrolnym za merytoryczne wykonywanie badanych zagadnień odpowiadały:

1. Pani Lilia Niemierza – Kierownik USC (na stanowisku od 01.01.1981 do 31.01.2019 r.);
2. Pani Małgorzata Kołakowska – Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego (na stanowisku od 01.02.2019 r.), wcześniej Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (od 01.12.2018 r. do 31.01.2019 r.);
3. Pani Dorota Głusiec – inspektor (na stanowisku od 12.02.2019 r.).

Podczas nieobecności pracownicy wzajemnie się zastępowali (*akta kontroli s. 42-55*).

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 100 z 819 spraw dotyczących wydania dowodu osobistego wszczętych w okresie objętym kontrolą (po 50 spraw wszczętych w okresach półrocznych okresu objętego kontrolą), tj. 12,21% wszystkich spraw.

W badanej próbie ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 59 przypadków,
- utrata dowodu – 7 przypadków,
- pierwszy dowód – 20 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 1 przypadek,
- wymiana dowodu bez warstwy elektronicznej – 3 przypadki,
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 10 przypadków.

Ustalono, że wszystkie zbadane wnioski zostały złożone i zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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. z 2015 r. poz. 212 ze zm.). Pracownik Urzędu Gminy Stawiguda ustalał tożsamość wnioskodawcy na podstawie dowodu osobistego, a w przypadku jego braku - na podstawie ważnego paszportu lub danych zawartych w rejestrze PESEL i RDO oraz zamieszczał na wniosku stosowną adnotację w tym zakresie. Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Na wniosku pracownik zamieszczał stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek (*akta kontroli s. 127, 132-136*).

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. 127*).

Zweryfikowano sposób przechowywania dowodów osobistych nieodebranych w ciągu 6 miesięcy od daty ich wystawienia. Ustalono, że dowody nieodebrane zgodnie z art. 62 ust. 4 pkt 2 ustawy umieszczone były w kopertach dowodowych wnioskodawców, w sejfie. 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. 57-58, 128*).

Ponadto zbadano akta sprawy o sygn. USC.5344.4.1.2019, zakończonej wydaniem decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s. 59-62*).

## **2. Unieważnianie dowodów osobistych.**

Badaniu poddano 80 przypadków unieważnień dowodów osobistych (59 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 10 z powodu zmiany danych zawartych w dowodzie, 7 z powodu utraty dowodu, 1 z powodu uszkodzenia dowodu oraz 3 z powodu wymiany dowodu bez warstwy elektronicznej). Na podstawie powyżej próby stwierdzono 1 przypadek, w którym wystąpiła nieprawidłowość:

1) dowód osobisty serii ... nr ... został unieważniony z powodu „Zmiana danych zawartych w dowodzie” zamiast „Upływ terminu ważności” – zapis został poprawiony w trakcie kontroli.

Opisane wyżej unieważnienie zostało zarejestrowane w wyniku omyłki Kierownika USC podczas procesu aktualizacji danych w SRP. Aktualizacja rejestru PESEL o zapis miejsca urodzenia zaskutkowało wysłaniem zlecenia unieważnienia dowodu osobistego, które urzędnik powinien odrzucić. Powyższy błąd pracownika skutkowało zasileniem rejestru w opisanym przypadku błędnymi danymi w zakresie przyczyny unieważnienia dowodu oraz naruszeniem art. 56 pkt 4 lit. d tiret 6 ustawy o dowodach osobistych. Przy czym ww. nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli poprzez korektę zapisów w RDO (*akta kontroli s. 63-69*).

W pozostałym badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości bądź uchybień.

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

Badaniem objęto wszystkie 10 spraw zainicjowanych w okresie objętym kontrolą (teczka USC.5345 z 2018 r. sprawa nr 93, teczka USC.5345 z 2019 r. sprawy nr 1, 44, 47, 51, 54, 56, 58, 60 i 64). We wszystkich zbadanych sprawach wnioski były uzasadnione i zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne (sąd, konsula, Policję). Przy czym 1 sprawa dotyczyła udostępnienia danych jednostkowych z RDO, a 9 – udostępnienia dokumentacji. Dane z RDO lub dokumentację udostępniano wyłącznie w żądanym zakresie. Odpowiedzi podpisywał upoważniony pracownik kontrolowanej jednostki. Wszystkie sprawy zostały załatwione niezwłocznie, najpóźniej w następnym dniu po złożeniu kompletnego wniosku (*akta kontroli s. 128*).

W sprawach nr USC.5345.47.2019 i USC.5345.60.2019 w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO obejmujące wizerunek twarzy posiadacza dowodu osobistego i jego podpis, przesłano kserokopię wniosku o wydanie dowodu osobistego. Natomiast zgodnie do art. 56 pkt 2 ustawy o dowodach osobistych wizerunek twarzy posiadacza dowodu osobistego i podpis są danymi gromadzonymi w RDO i mogą być udostępnione w trybie jednostkowym, o którym mowa w art. 72 ust. 1 ustawy. Nie ma podstaw prawnych, aby udostępnienie danych w tym trybie zastępować udostępnieniem dokumentacji dowodowej na podstawie art. 75 ustawy. Są to dwa różne tryby i nie powinny być ze sobą mieszane. Bez znaczenia jest okoliczność, iż wnioski o wydanie dowodu osobistego zawierają fotografię (wizerunek wnioskodawcy) i podpis. Powyższe stanowiło nieprawidłowość, bowiem organ działając na wniosek strony jest związany zawartym w nim żądaniem (*akta kontroli s. 70-79*).

Jednocześnie należy zauważyć, iż w dniu kontroli nie stwierdzono negatywnych skutków

wynikających z załatwienia spraw w wyżej opisany sposób.

## **II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.**

### **1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.**

W kontrolowanym okresie w Urzędzie Gminy Stawiguda złożono 1426 zgłoszeń meldunkowych (w tym 1042 zgłoszeń pobytu stałego, 200 zgłoszeń pobytu czasowego, 172 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego, 7 zgłoszeń wymeldowania z pobytu czasowego oraz 5 zgłoszeń wyjazdu poza granice RP). Badaniu metodą wrywkową poddano 160 wybranych zgłoszeń (tj. 11,22% wszystkich spraw), w tym 70 zgłoszeń pobytu stałego, 60 zgłoszeń pobytu czasowego, 24 zgłoszenia wymeldowania z pobytu stałego, 4 zgłoszenia wymeldowania z pobytu czasowego i 2 wyjazdy poza granicę 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. 129, 136-139*).

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

Badaniem objęto sprawy z teczki USC.5345 z 2018 r. o numerach od 96 do 103 oraz sprawy z teczki USC.5345. z 2019 r. o numerach od 40 do 49 (bez spraw nr 44 i 47, które dotyczyły udostępnienia dokumentacji zw. z dowodami osobistymi) - łącznie 16 spraw, co stanowiło 24,24% wszystkich spraw (66). Przy czym 5 spraw dotyczyło udostępnienia danych jednostkowych z rejestru PESEL, a pozostałe – udostępnienia danych z rejestru mieszkańców.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że 15 zbadanych spraw zostało zainicjowanych przez podmioty wskazane w art. 46 ust. 1 ustawy, wykonujące zadania publiczne, którym dane udostępniono nieodpłatnie zgodnie z art. 53 pkt 1 ustawy (m.in. komorników, sąd, GOPS, Zarząd Transportu Miejskiego). Natomiast w 1 sprawie, tj. o nr USC.5345.48.2019, wniosek złożył podmiot, o którym mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy. W tym przypadku udostępnienie nastąpiło odpłatnie (art. 53 pkt 2 ustawy). Odpowiedzi na wnioski udzielane były niezwłocznie w formie odrębnego pisma, które sporządzał i podpisywał w formie papierowej upoważniony pracownik. Odpowiedzi były wysyłane pocztą poleconą albo elektronicznie, jeżeli wniosek wpłynął elektronicznie (*akta kontroli s. 129*).

Ponadto kontroli poddano akta dwóch spraw, w których organ wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania o udostępnienie danych, tj. nr USC.5345.49.2019 i nr USC.5345.41.2019. W pierwszej sprawie organ na podstawie art. 47 ust. 3a ustawy o ewidencji ludności wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, po ustaleniu, że wnioskodawca posiada decyzję teletransmisyjną. Natomiast w drugiej sprawie organ orzekł o odmowie wszczęcia postępowania o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, ponieważ wnioskodawca wyczerpał limit 300 udostępnień danych jednostkowych w roku kalendarzowym. Przy czym jako podstawę prawną rozstrzygnięcia powołał art. 48 ust. 2 zamiast art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności (uchybiecie). Organ dopiero w uzasadnieniu postanowienia przytoczył treść art. 47 ustawy o ewidencji ludności. Ww. błąd nie wywołał jednak skutków a przyczyną jego powstania była niewłaściwa interpretacja ww. przepisów przez pracownika urzędu (*akta kontroli s. 80*).

### 3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Stawiguda wszczął i zakończył 4 postępowania administracyjne dotyczące obowiązku meldunkowego. Analizie poddano akta 2 postępowań zakończonych:

- decyzją o wymeldowaniu – sprawa nr USC.5343.2.4.2019,
- decyzją o umorzeniu postępowania – sprawa nr USC.5343.2.3.2019.

Ponadto analizie poddano akta sprawy nr USC.5343.2.1.2019, w której organ gminy Stawiguda odmówił na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. wszczęcia postępowania o wymeldowanie (bez uwag).

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. W wydanych decyzjach prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności albo art. 105 § 1 k.p.a. Wydane decyzje merytoryczne zawierały obligatoryjne elementy określone w art. 107 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne. 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. Organ informował strony o terminach i miejscach czynności dowodowych zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a., doręczając do wiadomości wezwania świadków, jednocześnie pouczając o prawie czynnego udziału w czynności (art. 79 § 2 k.p.a.). Przy czym organ wzywając świadków do złożenia zeznań do protokołu nie robił tego z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, co powodowało, że osoby powoływane na świadków otrzymywały takie wezwanie w terminie krótszym niż 7 dni przed wyznaczonym terminem przesłuchania, co stanowi naruszenie przepisów proceduralnych. Podkreślić należy, że osoba wezwana w charakterze świadka musi być o tym fakcie wezwania powiadomiona w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Termin wezwania powinien zostać wyznaczony w taki sposób, aby doręczenie wezwania nastąpiło przynajmniej na siedem dni przed złożeniem zeznań do protokołu. Jest to termin minimalny, dla którego rozpoczęcia biegu liczy się moment doręczenia wezwania. Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego terminy przesłuchania świadków były konsultowane i ustalane z tymi osobami zawsze wcześniej telefonicznie (*akta kontroli s. 117*). Uwzględniając powyższe oraz fakt, że świadkowie stawili się na wezwanie, opisana nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków w prowadzonych postępowaniach.

Odnosnie terminowości załatwiania spraw w toku kontroli stwierdzono, że organ przestrzegał terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a. W sprawach, gdzie koniecznym było przedłużenie terminu do załatwienia sprawy, informowano na podstawie art. 36 § 2 k.p.a., pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Jednakże ustalono, że w skontrolowanych postępowaniach zawiadomienie o treści art. 36 § 1 k.p.a. organ kierował tylko do wnioskodawcy, natomiast strona wymeldowywana była informowana telefonicznie. Pani Małgorzata Kołakowska wyjaśniła, iż dopiero przy drugim zawiadomieniu stosowano taką formę informowania strony wymeldowywanej, kiedy dowiadywała się o tym, że strona nie mieszka pod wskazanym adresem. Wówczas zdobywała numer telefonu kontaktowego z organu Policji i informowała telefonicznie o toczącym się postępowaniu (*akta kontroli s. 116*).

Powyższa czynność narusza zasadę sformułowaną w art. 14 k.p.a., który nakłada na organ obowiązek prowadzenia postępowania zgodnie z zasadą pisemności. Zgodnie z ww. przepisem sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy art. 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Sprawy mogą być załatwiane ustanie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi

temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwiania powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (ust. 2).

Ponadto przy powtórnym wysyłaniu zawiadomienia z art. 36 k.p.a. organ naruszał zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.), bowiem wysyłał takie zawiadomienie do stron po upływie terminu wskazanego we wcześniejszym zawiadomieniu. Z oczywistych względów nowy termin musi być ustalany w taki sposób, aby było możliwe wydanie decyzji, ale także w czasie, który pozostawałby w zgodzie z zasadą ogólną postępowania administracyjnego – zasadą szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.).

W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw.

Odpowiedzialność za wyżej opisane nieprawidłowości w zakresie postępowań administracyjnych dotyczących realizacji obowiązku meldunkowego prowadzonych na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego ponosi Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Stawigudzie, Pani Małgorzata Kołakowska, która prowadziła postępowania i przygotowywała projekty decyzji oraz pism w powyższych sprawach.

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 każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w RDO w zakresie przyczyny unieważnienia dowodu osobistego.
2. Właściwe stosowanie przepisów ustawy o dowodach osobistych w zakresie udostępniania danych (art. 72 i 75 ustawy).
3. W postanowieniach o odmowie wszczęcia postępowania w przedmiocie udostępnienia danych jednostkowych z ewidencji ludności powoływanie jako podstawy prawnej art. 47 ust. 3a ustawy o ewidencji ludności.
4. Zapewnienie prowadzenia postępowań w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a. z 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 15 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*