



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 16 maja 2025 r.

Znak:SO.I.431.5.2025

**Pan Wojciech Fąfara
Wójt Gminy Łączna**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę w Urzędzie Gminy w Łącznej w dniu 7 kwietnia 2025 r. przeprowadzili pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców:

- Małgorzata Bojar – starszy inspektor wojewódzki – kierownik zespołu kontrolnego,
- Katarzyna Borycka – inspektor wojewódzki
- Edyta Piotrowska – Cholewa – kierownik w Oddziale ds. Nadzoru i Obywatelstwa Polskiego w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŚUW w Kielcach,

na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli nr: 243/2025, 244/2025 i 245/2025, znak: SO.I.431.5.2025 z dnia 28.03.2025 r. wydanych z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

Zakres kontroli w obszarze wydawania dowodów osobistych obejmuje:

- I. Proces wydawania, wymiany dowodów osobistych; kontrola dokumentacji gromadzonej w sprawach o wydanie, wymianę, dowodu osobistego oraz zgłoszenia o utracie dowodu osobistego.
- II. Zasady dotyczące przechowywania dowodów osobistych oraz przechowywania nieodebranych dowodów osobistych
- III. Udostępnianie danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

Zakres kontroli w obszarze ewidencji ludności obejmuje:

- I. Zgłaszanie i przyjmowanie danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania, ocenę dokonywania rejestracji zdarzeń określonych w art. 24 ust.2 ustawy o ewidencji ludności - wynikający z cyt. przepisu obowiązek meldunkowy, polegający na:
 - 1) zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego;
 - 2) wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego;

3) zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem art. 36.

II. Dokonywanie zameldowania/wymeldowania cudzoziemców.

III. Prowadzenie postępowań administracyjnych wynikających z ustawy o ewidencji ludności w sprawach o wymeldowanie lub zameldowanie w drodze decyzji administracyjnej oraz anulowanie czynności materialno-technicznej polegającej na zameldowaniu.

IV. Udostępnianie danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru PESEL.

Kontrola obejmuje okres od: **01.01.2024 do 31.12.2024 r.**

Zgodnie z § 18 Zarządzenia Nr 132/2019 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 listopada 2019r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznej przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach obowiązuje następująca skala ocen kontrolowanej:

1) ocena pozytywna – gdy w zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości lub uchybień, albo gdy stwierdzone uchybienia miały wyłącznie charakter formalny i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań,

2) ocena pozytywna z uchybieniami – gdy stwierdzone w toku kontroli uchybienia występowały w sposób powtarzający się, lecz miały one charakter wyłącznie formalny i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań,

3) ocena pozytywna z nieprawidłowościami – gdy stwierdzone nieprawidłowości nie przekraczały założonego dla kontroli progu istotności (ze względu na charakter, wartość lub kontekst), albo progu istotności ustalonego na podstawie cech ilościowych i jakościowych, założonego dla kontroli wykonania zadań,

4) ocena negatywna – gdy stwierdzone nieprawidłowości przekraczają założony dla kontroli próg istotności (ze względu na charakter, wartość lub kontekst), albo próg istotności ustalony na podstawie cech ilościowych i jakościowych, założony dla kontroli wykonania zadań.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie oceniam:

- w zakresie wydawania dowodów osobistych – **pozytywnie**
- w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi – **pozytywnie z uchybieniem**
- w zakresie prowadzenia ewidencji ludności – **pozytywnie z nieprawidłowościami,**
- w zakresie udostępnianie danych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców – **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Kontrola została wpisana w książkę kontroli.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą:

W zakresie wydawania dowodów osobistych oraz w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi:

I. W procesie wydawania, wymiany dowodów osobistych; kontrola dokumentacji gromadzonej w sprawach o wydanie, wymianę, dowodu osobistego oraz zgłoszenia o utracie dowodu osobistego kontroli poddano losowo wybranych 30 wniosków dowodowych.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż 30 wniosków o wydanie dowodu osobistego złożono osobiście w siedzibie organu Urzędu Gminy Łączna. Wszystkie wnioski były poprawnie wypełnione, zawierały odwzorowany własnoręczny podpis, a w przypadku gdy wniosek dotyczył małoletniego poniżej 12 r.ż. wniosek zawierał odwzorowany podpis jednego z rodziców - stosownie do art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.

Zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego dokonywane było na odpowiednim formularzu – zgodnie z obowiązującymi przepisami. W kopertach dowodowych znajdowały się przedmiotowe formularze.

W kontrolowanym okresie nie było przypadku odmowy wydania dowodu osobistego w drodze decyzji administracyjnej.

W pozostałej skontrolowanej dokumentacji nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

II. Zasady dotyczące przechowywania dowodów osobistych oraz przechowywania nieodebranych dowodów osobistych.

Pomieszczenie, gdzie przechowywane są koperty dowodowe oraz dowody osobiste przeznaczone na bieżąco do wydania znajdują się parterze. Okna zostały odpowiednio zabezpieczone. Dodatkowo na zewnątrz drzwi do pomieszczenia zamontowano roletę. Dowody do bieżącego wydawania znajdowały się w metalowej, zabezpieczonej na szyfr szafie. Koperty dowodowe znajdowały się w pozostałych metalowych szafach zamykanych na klucz. Dostęp do pomieszczenia mają tylko osoby, które zajmują się obsługą dowodów osobistych.

III. Udostępnianie danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

W trakcie kontroli wyjaśnień z zakresu udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, udzielała również p. Edyta Adwent. Dokumentacja dot. udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, znajdowała się w segregatorze pod nazwą: „Udostępnienie danych – rejestr PESEL, rejestr mieszkańców, dowody osobiste 2024”, gdzie znajdował się tylko 1 wniosek.

Kontrolujący zwrócili uwagę na błędne oznaczenie teczek – zgodnie z Instrukcją Kancelaryjną – zał. Nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji

kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm.) - sprawy dot. udostępniania danych z ewidencji ludności lub dokumentacji wydanych dowodów osobistych zostały oznaczone symbolem klasyfikacyjnym **5345**, pod nazwą: „Udostępnianie danych i wydawanie zaświadczeń z ewidencji ludności lub dokumentacji wydanych dowodów osobistych”.

W pozostałej skontrolowanej dokumentacji nie stwierdzono uchybień.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż realizację zadań w zakresie wydawania dowodów osobistych należy ocenić pozytywnie natomiast w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi realizację zadań należy ocenić pozytywnie z uchybieniami.

W zakresie ewidencji ludności i udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL:

W trakcie kontroli w zakresie zadań dotyczących prowadzenia ewidencji ludności i udostępniania danych, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 274 ze zm.) informacji udzielała Pani Ewelina Łutczyk – z-ca kierownika USC.

Zgodnie z cytowaną wyżej ustawą prowadzenie ewidencji ludności odbywa się w formie elektronicznej, tj.: w rejestrze PESEL, w rejestrach mieszkańców oraz w formie papierowej, zgodnie z Zał. 2 Instrukcji Kancelaryjnej - Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. , Dz.U. nr 14, poz. 67 ze zm.).

Kontroli poddano następujące czynności:

- 1. Realizacja spraw związanych z wykonywaniem obowiązku meldunkowego obywateli polskich.**
- 2. Dokonywanie zameldowania/wymeldowania cudzoziemców.**
- 3. Prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie ustawy o ewidencji ludności.**
- 4. Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.**

Ad. 1 Zgodnie z art. 24 ust.2 ustawy o ewidencji ludności obowiązek meldunkowy polega na:

- 1) zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego;
- 2) wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego;
- 3) zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem art. 36.

Kontroli poddano druki, na podstawie których pracownik dokonywał zameldowania, wymeldowania, czy zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej.

Druki dotyczące pobytu stałego i czasowego obywateli polskich są przechowywane w segregatorach oznaczonych:

- SO.5343.1 – Sprawy meldunkowe – *zameldowanie na pobyt stały* (47 pozycji);

- SO.5343.2 - Sprawy meldunkowe – *zameldowanie na pobyt czasowy* (96 pozycji, w tym 2 cudzoziemców);
- SO.5343.3 - Sprawy meldunkowe – *wymeldowanie z pobytu stałego* (12 pozycji).

Nie było przypadków zgłoszeń wyjazdów poza granice RP na okres dłuższy niż 6 m-cy.

Każde zgłoszenie rejestrowane jest w rejestrze mieszkańców i znajduje odzwierciedlenie w rejestrze PESEL.

Ze względu na niewielką ilość spraw kontroli poddano 100 % druków, na podstawie których pracownik dokonywał zameldowania lub wymeldowania - zgodnie z ogólną zasadą doboru próby.

1. W wyniku działań kontrolnych ustalono, że druki wypełniane są prawidłowo. Każdy segregator zawiera spis spraw. Każde zgłoszenie przechowywane jest w osobnej koszulce i zawiera wszystkie dane wymagane do dokonania czynności: podpis właściciela lub podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu potwierdzającego fakt pobytu osoby, adres, pod którym ma być dokonane zameldowanie. Wszystkie zostały opatrzone pieczęcią, podpisem osoby przyjmującej zgłoszenie. W przypadku czynności dokonanych przez pełnomocnika do dokumentacji dołączone jest pełnomocnictwo. Na drukach pracownik umieścił adnotacje dot. dokumentów potwierdzających prawo do lokalu, np.: aktów notarialnych, ksiąg wieczystych.
2. Zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy wydawane są zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie ewidencji ludności oraz opłaty skarbowej. Kontrolujący stwierdzili, że organ w przypadku zameldowania na pobyt czasowy wydaje zaświadczenia osobie - na jej wniosek, uwzględniając przepisy o opłacie skarbowej (zwolnienia).

Podsumowując powyższe ustalenia ocenić należy, że poddane analizie akta w pełni odpowiadają wymogom określonym we wskazanych powyżej przepisach.

Ad.2. Druki meldunkowe cudzoziemców, przechowywane są w skoroszycie SO.5343.2 - Sprawy meldunkowe – *zameldowanie na pobyt czasowy* razem z drukami obywateli polskich. W badanym okresie zameldowano 2 cudzoziemców na pobyt czasowy (poz. 3 i poz. 8).

Druki meldunkowe wypełniono prawidłowo. Zgłoszenia zawierają wszystkie dane wymagane do dokonania czynności, w tym podpis właściciela potwierdzającego fakt pobytu osoby, adres, pod którym ma być dokonane zameldowanie. Druki zostały opatrzone pieczęcią, podpisem osoby przyjmującej zgłoszenie. Do druków dołączono kserokopię 1 strony paszportu, decyzji Wojewody zezwalającej na pobyt, a na drukach znajdują się adnotacje dot. numerów KW i aktu notarialnego potwierdzające prawo własności do danego lokalu.

Ad.3.

W kontrolowanym okresie w organie gminy prowadzono 1 postępowanie administracyjne w sprawach meldunkowych, w skoroszycie oznaczonym SO.5343.W.2024 zakończone decyzją o umorzeniu postępowania – w trakcie postępowania, już po wszczęciu okazało się, że wnioskująca o

wymeldowanie nie jest stroną postępowania (nie dysponuje tytułem prawnym do lokalu – mieszka w innej części domu, oznaczonej osobnym nr).

Dokumenty poddane kontroli wskazują, że postępowanie było prowadzone w sposób odpowiadający przepisom prawa w poniższym zakresie:

1. Zgodnie z art. 7 i art. 77 kpa podejmowane są wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i w sposób wyczerpujący gromadzony jest materiał dowodowy.
2. Stosowane są właściwe podstawy prawne.
3. Zachowane są terminy wynikające z Kpa.
4. D sprawy dołączona jest prawidłowo sporządzona metryka sprawy.
5. Decyzja sporządzona zgodnie z wymogami art. 107 Kpa, poprawnie skonstruowano orzeczenie, uzasadnienie faktyczne i prawne, ale kontrolujący stwierdzili brak w pouczeniu informacji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co wynika z § 1, pkt 7 cyt. art. i opisuje art. 127a kpa.

Jednocześnie zespół kontrolujący zwrócił uwagę na fakt, iż:

1. Zgodnie z art 35 ustawy o ewidencji ludności organ gminy decyzję w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego albo opuścił miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się wydaje zarówno na wniosek właściciela lub podmiotu wskazanych w art. 28 ust. 2 jak i z urzędu. Zdaniem kontrolujących, skoro w przedmiotowym postępowaniu podjęto już działania w celu ustalenia stanu faktycznego i w trakcie postępowania wyjaśniającego ustalono, że wnioskująca o wymeldowanie nie jest stroną postępowania (nie dysponuje tytułem prawnym do lokalu – mieszka w innej części domu, oznaczonej osobnym nr) należało podjąć z urzędu kolejne czynności i biorąc pod uwagę cel postępowań w sprawie wymeldowania – ustalenie stanu faktycznego w kwestii przebywania osoby w miejscu zameldowania i doprowadzenie do zgodności faktycznego miejsca pobytu osoby z miejscem rejestracji zakończyć postępowanie rozstrzygając sprawę merytorycznie. W ocenie kontrolujących umorzenie postępowania prowadzonego na wniosek strony nie było wystarczającym rozstrzygnięciem. Dodatkowo nie poinformowano osoby wnioskującej o wymeldowanie o fakcie, że nie jest już stroną postępowania.
2. Nie przesłano do stron zawiadomienia o zebranych materiale dowodowym i możliwości zapoznania się z aktami sprawy wynikającego z art. 10 Kpa. Zgodnie z cyt. artykułem organ przed wydaniem decyzji ma obowiązek umożliwienia stronom wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.
3. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie zawiera daty jego wszczęcia, którą w przypadku postępowania na wniosek/żądanie strony, zgodnie z art. 61 § 3 Kpa jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Brak wskazania tej daty może prowadzić do błędów w ustaleniu terminów rozstrzygnięcia danej sprawy.

4. Analogicznie do ustaleń z kontroli przeprowadzonej w 2016 roku, znak: SO.I.431.11.2016 kontrolujący ustalili, że w ramach prowadzonego konkretnego postępowania, kolejne pisma mają inny znak, co wynika z faktu, że pracownik prowadzący sprawę stosuje dodatkową numerację i każdemu kolejnemu pismu w sprawie dodaje dodatkowy numer porządkowy.

Jest to niezgodne z Instrukcją Kancelaryjną (Załącznik 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych - Dz. U. 2011.14.67 z dnia 20 stycznia 2011 r.), która definiuje znak sprawy jako stałą cechę rozpoznawczą całości akt danej sprawy. Oznacza to, że każde pismo w danej sprawie powinno posiadać ten sam znak, a dodatkowe oznakowanie można uwzględnić, np.: w spisie spraw do danej sprawy.

Rozdział 1, § 5 cytowanej powyżej Instrukcji Kancelaryjnej wskazuje elementy, które powinien zawierać znak sprawy.

Poddane analizie akta sprawy w obszarze postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych nie odpowiadają zatem w pełni wymogom określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego. Kontrolujący ocenia obszar pozytywnie z nieprawidłowościami.

Ad. 4

Dokumentacja dot. udostępniania danych z rejestru mieszkańców, rejestru PESEL znajdowała się w prawidłowo oznaczonej teczce, znak: *SO.5345.1...2024 Udostępnianie danych i wydawanie zaświadczeń z ewidencji ludności lub dokumentacji wydanych dowodów osobistych*.

Kontroli poddano 10 wniosków. W poddanych analizie 9 dokumentach nie stwierdzono żadnych uchybień i nieprawidłowości. Udostępnione dane były w pełni zgodne z wnioskowanymi, zachowano terminy.

W przypadku sprawy SO.I.5345.1.7.2024 zakończonej decyzją o odmowie udostępnienia danych – wskazania adresu stałego zameldowania, organ wydał decyzję na podstawie samego wniosku i treści jego uzasadnienia. Organ uznał na tej podstawie brak interesu prawnego - nie przeprowadził żadnego postępowania wyjaśniającego, nie wezwał strony do uzupełnienia dokumentacji pozwalającej ustalić czy w niniejszej sprawie rzeczywiście posiada interes prawny. Według kontrolujących rozstrzygnięcie było przedwczesne. Organ nie uwzględnił interesu strony i nie dał jej możliwości uzupełnienia braków, co uznano za nieprawidłowość.

Biorąc powyższe pod uwagę oceniono ten obszar – pozytywnie z nieprawidłowościami.

Mając na uwadze powyższe oceny i uwagi wnoszę o:

W zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi:

1. Wnioski o udostępnianie danych z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz odpowiedzi na w/w wnioski przechowywać w teczce pod właściwym symbolem klasyfikacyjnym oznaczonym

zgodnie z Instrukcją Kancelaryjną – zał. Nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm.).

W zakresie prowadzenia ewidencji ludności:

1. Bezwzględne stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego szczególnie w zakresie spełnienia wymogów art. 107, art. 61, art. 10 i 28.
2. Gromadzenie i przechowywanie akt zgodnie z wymogami Instrukcji Kancelaryjnej (Załącznik 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych).
3. Analiza przepisów w zakresie udostępniania danych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców pod kątem ustalenia interesu prawnego oraz stosowanie przepisów Kpa w prowadzonych postępowaniach z tego zakresu.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień/nieprawidłowości, a także o przekazanie – **w terminie 14 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykorzystania ww. uwag i wniosków oraz o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań. Jednocześnie informuję, iż zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Skład zespołu kontrolerów:

1/ Małgorzata Bojar - starszy inspektor wojewódzki – kierownik zespołu kontrolnego

2/ Katarzyna Borycka – inspektor wojewódzki

3/ Edyta Piotrowska – Cholewa – kierownik w Oddziale ds. Nadzoru i Obywatelstwa Polskiego w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŚUW w Kielcach

Michał Skotnicki
Wicewojewoda Świętokrzyski