



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: SO.I.431.8.2016

Kielce, dnia 21-07-2016

Pan Krzysztof Słonina

Wójt Gminy Kije

Kije 16

28-404 Kije

PROJEKT WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

Kontrolę w Urzędzie Gminy w Kijach w dniu 3 czerwca 2016 r. przeprowadzili pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców:

- Małgorzata Bojar – inspektor wojewódzki – kierownik zespołu kontrolnego,
- Katarzyna Borycka – inspektor wojewódzki

na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli n-ry:431/2016 i 432/2016 znak: SO.I.431.8.2016 z dnia 24.05.2016 r. wydanych z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

Zakres kontroli i okres objęty kontrolą:

- wydawanie dowodów osobistych, udostępnianie danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców, rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi,
- prowadzenie ewidencji ludności.

Kontrolą objęto okres od: 01.07.2015 r. do 31.12.2015 r.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie oceniam:

- w zakresie wydawania dowodów osobistych – **pozytywnie z nieprawidłowościami**
- w zakresie udostępniania danych osobowych z: rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców, rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi **pozytywnie z uchybieniami**
- w zakresie prowadzenia ewidencji ludności – **pozytywnie z nieprawidłowościami**

Kontrola została wpisana w książkę kontroli pod pozycją nr 14/2016.

W wyniku przeprowadzonej kontroli dokonano następujących ustaleń:

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

W trakcie kontroli w zakresie: wydawania, wymiany dowodów osobistych oraz dot. dokumentacji gromadzonej w sprawach o wydanie, wymianę, dowodu osobistego, a także zgłoszenia o utracie dowodu osobistego informacji udzielała p. Danuta Noszczyk – podinspektor.

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 dokumentację w 30 losowo wybranych kopertach dowodowych.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone były w siedzibie organu Gminy Kije.

W przypadku osób niepełnoletnich wnioski składane były przez jednego z rodziców – stosownie do art. 25 ust 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych. W przypadkach, o których mowa powyżej na wniosku w adnotacjach urzędowych umieszczane były dane rodzica.

W kopertach dowodowych znajdowały się także potwierdzenia odbioru osobistego - udokumentowane na odpowiednim formularzu - zgodnie z § 13 ust 1 *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.*

Wśród skontrolowanych dokumentów stwierdzono kilka nieprawidłowości, które przede wszystkim dot. wniosków o wydanie dowodu osobistego z powodu utraty/uszkodzenia dowodu osobistego:

1/ w jednej ze skontrolowanych kopert dowodowych brak było *formularza zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego*, którego wzór stanowi zał. nr 5 do § 16 ust 1 cyt. rozporządzenia;

2/ w innym przypadku w aktach znajdowało się „zgłoszenie o unieważnieniu dowodu osobistego” – opracowane przez pracownika zajmującego się wydawaniem dowodów osobistych, podczas gdy zgodnie z przywołanym powyżej rozporządzeniem utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego dokonuje się na właściwym formularzu, którego nazwa została określona w §16 w/w rozporządzenia. Dodatkowo na w/w wniosku brak było adresu wnioskodawcy;

3/ w kolejnym przypadku w kopercie dowodowej znajdowało się „upoważnienie” wnioskodawcy, w którym upoważnia on wskazaną osobę do złożenia w jego imieniu „wniosku o zaginięciu jego dowodu osobistego”. Z wyjaśnień pracownika UG w Kijach pani Danuty Noszczyk wynika, iż wnioskodawca w chwili utraty dowodu osobistego przebywał za granicą, dlatego w jego imieniu inna osoba złożyła wniosek o zaginięciu dokumentu, przedkładając w/w upoważnienie.

W dokumentach znajdował się również - złożony przez wnioskodawcę w terminie późniejszym - wniosek o wydanie dowodu osobistego. Porównując podpis umieszczony na wniosku z podpisem na w/w upoważnieniu można stwierdzić, iż zdecydowanie nie jest to podpis tej samej osoby. Na podstawie przedłożonego upoważnienia pracownik UG w Kijach unieważnił w systemie RDO utracony dowód osobisty. Kontrolerzy zwrócili uwagę, iż zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2010 r. Nr 167 ze zm.) *posiadacz dowodu osobistego którego dowód został utracony lub uszkodzony zgłasza niezwłocznie osobiście ten fakt organowi dowolnej gminy, a posiadacz dowodu osobistego przebywającego poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – dowolnej placówce konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej*. Wobec powyższego, w tym przypadku wnioskodawca powinien osobiście zgłosić utratę dowodu osobistego do najbliższej placówki konsularnej RP.

W jednym przypadku stwierdzono, iż dokonano wymiany ważnego dowodu osobistego ze względu na zmianę adresu zamieszkania wnioskodawcy. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 89 ust 2 ustawy z dn. 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych *zmiana adresu miejsca zameldowania posiadacza dowodu osobistego wydanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie stanowi podstawy do jego wymiany*.

Pracownik UG w Kijach tłumaczył, iż nie zauważył zaznaczonego powodu ubiegania się o wydanie przedmiotowego dowodu osobistego (*akta kontroli - protokół przyjęcia ustnego wyjaśnienia*). Wśród skontrolowanych dokumentów zdarzały się także pojedyncze przypadki, gdzie brakowało: daty złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego, daty odbioru dowodu osobistego.

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

II. Zadaniami z zakresu udostępniania danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców, rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi zajmują się: p. Danuta Noszczyk – podinspektor oraz p. Aleksandra Korczyńska – kierownik USC i inspektor ds. ewidencji ludności.

Dokumentacja dot. udostępniania danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców znajdowała się w segregatorze pod nazwą: „Udostępnianie danych i wydawanie zaświadczeń z ewidencji ludności lub dokumentacji dowodów osobistych” symbol: EL.5345.2015. Kontroli poddano 8 wniosków. Wśród skontrolowanych wniosków w 7 przypadkach stwierdzono brak sporządzonej odpowiedzi. W trakcie kontroli pracownik odpowiedzialny za realizację w/w zadania wyjaśnił, iż na wszystkie złożone wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców udzielono odpowiedzi, jednakże nie sporządzał kserokopii/dodatkowego egzemplarza odpowiedzi. Potwierdzeniem udzielenia odpowiedzi jest tylko notatka na wniosku: „wysłano” wraz z datą i nieczytelnym podpisem (*akta kontroli – protokół przyjęcia ustnego wyjaśnienia*). Powyższe postępowanie należy uznać za uchybienie. Brak dokumentu potwierdzającego udzielenia odpowiedzi może m.in. wzbudzać podejrzenia, co do zakresu udostępnienia danych. Pracownik realizujący w/w zadanie przyznał rację kontrolującym i zobowiązał się do każdorazowego dołączania pisemnej odpowiedzi na każdy wpływający do UG wniosek o udostępnienie danych. Dokumentacja dot. udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi zgromadzona była w segregatorze pod nazwą: „Udostępnianie danych i wydawanie zaświadczeń z ewidencji ludności lub dokumentacji wydanych dowodów osobistych” symbol: **EL.5344**. Kontrolujący zwrócili uwagę na błędne oznaczenia 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**. Kontroli poddano 2 wnioski, w jednym przypadku również brak było potwierdzenia sporządzonej odpowiedzi. Na wniosku znajdowała się notatka „wysłano dane” oraz data. W drugim przypadku do wniosku dołączona była odpowiedź.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż wykazane nieprawidłowości w zakresie realizacji zadania: wydanie dowodów osobistych nie przekroczyły założonego dla kontroli progu istotności, wobec powyższego realizację zadania należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami, natomiast w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców, rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi realizację zadań należy ocenić pozytywnie z uchybieniami.

W zakresie ewidencji ludności:

Zadania dotyczące prowadzenia ewidencji ludności, wynikające z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2015r., poz. 388 ze zm.) wykonywane są przez inspektora ds. ewidencji ludności - Panią Aleksandrę Korczyńską.

Zgodnie z cytowaną wyżej ustawą prowadzenie ewidencji ludności odbywa się w formie elektronicznej, tj.: w rejestrze PESEL, w rejestrach mieszkańców oraz rejestrach zamieszkania cudzoziemców. Rejestry zamieszkania cudzoziemców mogą być prowadzone w systemie kartotecznym.

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.

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.

Kontroli poddano 100 % druków, na podstawie których pracownik dokonywał zameldowania lub wymeldowania. Są one przechowywane w oznaczonych teczkach o numerach:

- Zgłoszenia pobytu stałego: El.5343...2015/2016;
- Rejestr pobytów czasowych: El.5343.1....2012 - 2016;

Sposób wypełnienia druków nie budził żadnych wątpliwości. Każde zgłoszenie zawierało 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, a także wszystkie zostały opatrzone datą i podpisem osoby przyjmującej zgłoszenie. Wszystkie czynności meldunkowe dokonane na ich podstawie znalazły odzwierciedlenie w rejestrze PESEL oraz w rejestrze mieszkańców.

Ad.2. Dokumentacja dotycząca obowiązku meldunkowego cudzoziemców prowadzona jest w systemie – rejestr cudzoziemców stanowi osobną zakładkę. Prowadzona jest również teczka w wersji papierowej, znak: EL.5342.2.2011-2016 (zgodnie z art. 3 ust.2 ustawy o ewidencji ludności). W okresie kontroli zameldowano 1 osobę na pobyt czasowy. Skontrolowane druki meldunkowe są wypełnione prawidłowo.

Ad.3. Postępowania w przedmiocie wymeldowania/zameldowania przechowywane są w teczce EL.5343...2015. W kontrolowanym okresie prowadzono 1 postępowanie administracyjne w przedmiocie wymeldowania z pobytu stałego, znak sprawy: EL.5343.3.2015r.

Kontrolujący stwierdzili, iż zgromadzone w trakcie postępowania dokumenty, sposób przeprowadzenia postępowania, wydane decyzje zawierają liczne błędy i wskazują, że zostało ono przeprowadzone w sposób nieodpowiadający wymogom określonym w Kodeksie Postępowania Administracyjnego:

1. W ramach przedmiotowego postępowania rozstrzygano o wymeldowaniu dwóch pełnoletnich osób (matka z nieletnią córką, pełnoletnia córka) w stosunku do których istnieje zupełnie inny stan faktyczny, natomiast wydane decyzje (dwie w ramach jednego postępowania), zawierają ten sam znak i datę wydania. W przedmiotowej sprawie winny być prowadzone odrębne postępowania, każde zakończone decyzją, która będzie posiadała znak, pozwalający na precyzyjną identyfikację strony postępowania i przedmiotu sprawy.
2. Wydane decyzje zawierają liczne błędy i omyłki pisarskie, w tym nieprawidłowe imię strony postępowania zarówno w orzeczeniu jak i uzasadnieniu decyzji: Katarzyna Grochowina zamiast Marta Grochowina. Zgodnie z art. 113 Kpa „*Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach*”.
3. Wydane przez organ decyzje nie zawierają w swej treści uzasadnienia faktycznego, a tym samym nie spełniają wymogów art. 107 § 3 zgodnie z którym „uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił

wiarygodności i mocy dowodowej.” W treści uzasadnienia kontrolowanych decyzji brak jest jakiegokolwiek odniesienia do stwierdzonych okoliczności sprawy i dowodów zgromadzonych w postępowaniu.

4. Uchybiono wymogom art. 79 Kpa, który wymaga od organu powiadomienia stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem, co ma zapewnić stronom prawo udziału w przeprowadzeniu dowodu, zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składanie wyjaśnień.

W kontrolowanej dokumentacji pisma nie są kierowane do wszystkich stron postępowania (wezwania na przesłuchania, pisma do sądu, GOPS- u).

5. Wezwania kierowane do świadków i stron postępowania nie spełniają wymogów art. 54 § 1 pkt. 6 Kpa - pouczenie jest niedokończony i nie zawiera skutków prawnych niezastosowania się do wezwania.

6. Nie zostały zachowane terminy wynikające z kpa:

- zgodnie z art. 61 § 3 „*datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej*” - w kontrolowanym postępowaniu strona złożyła wniosek w dn. 14.09.2015r., a postępowanie zostało wszczęte z dniem 03.11.2015r. (do tego momentu strona nie otrzymała żadnej informacji w sprawie, podczas gdy organ prowadził w sprawie korespondencję z Sądem Rejonowym, Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej).

- nie stosowano art. 36 Kpa, który nakłada na organ, również w przypadku zwłoki z przyczyn niezależnych od organu, obowiązek informowania strony o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 (podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy). Wniosek złożono do organu 14.09.2015r., a decyzja została wydana z datą 11.01.2016r.

7. W poddanym kontroli postępowaniu zgodnie z wymogami Kodeksu postępowania administracyjnego:

- prawidłowo oznaczono strony, zgodnie z art. 28 kpa,
- właściwie sporządzono metrykę sprawy.

Kontrolujący zwrócili również uwagę, że na wniosku strona wnioskująca o wymeldowanie twierdząc, iż nieznaną jej jest miejsce pobytu osób, które ujęła we wniosku wskazała „pełnomocnika do odbioru korespondencji” dla tych osób, a organ (nie mogąc ustalić miejsca pobytu strony wnioskowanej do wymeldowania) występując do sądu z wnioskiem o wskazanie przedstawiciela dla osoby nieobecnej, przychylił się do żądania strony proponując wskazaną osobę. Kontrolujący zwracają uwagę, iż zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego (art. 32-34, art. 40 Kpa) strona może działać przez pełnomocnika, którego sama wyznaczy, czy wyznaczyć

pełnomocnika do doręczeń, a w przypadku kiedy miejsce osoby jest nieznane takiego przedstawiciela dla strony wyznacza sąd jednakże niedopuszczalne jest, aby organ proponował osobę wskazaną przez stronę przeciwną (sprzeczne interesy stron) - niezgodnie z przepisami Kpa. Podsumowując: z poddanych analizie akt spraw wynika, że nie odpowiadają one wymogom określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego, a ponadto zawierają liczne błędy (również językowe) i omyłki, które wymagają podjęcia większej staranności w prowadzonej korespondencji i na każdym etapie prowadzenia postępowania.

Reasumując: stwierdzono nieprawidłowości w obszarze prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych polegające na nieprzestrzeganiu wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, m.in. w zakresie zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, przestrzegania terminów, sposobu prowadzenia postępowania i prowadzenia dokumentacji.

W pozostałych kontrolowanych obszarach sprawy prowadzone są prawidłowo.

Zatem realizacja wykonywanych zadań oceniona została pozytywnie z nieprawidłowościami.

Mając na uwadze powyższe oceny i uwagi wnoszę o :

W zakresie wydawania dowodów osobistych:

1. Zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego dokonywać na formularzu utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego (zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych), którego wzór oraz nazwa zostały określone w zał. nr 5 do § 16 ust 1 oraz w zał. nr 6 ust 2 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.
2. W przypadku utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego każdorazowo postępować zgodnie z trybem określonym w art. 47 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2010 r. Nr 167 ze zm.).
3. Wymiany ważnego dowodu osobistego dokonywać tylko i wyłącznie na zasadach określonych w ustawie z dn. 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych .
4. Zachować większą staranność w procesie wydawania, wymiany dowodów osobistych.

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

1. W przypadku wniosków o udostępnienie danych - każdorazowo dołączać dokument/kserokopię, który potwierdzałby udzielenie odpowiedzi.
2. 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 postępowania administracyjnego szczególnie w zakresie:
 - stosowania się do wymaganych przepisami terminów określonych dla danych czynności;
 - powiadomienia stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin zgodnie z art. 79 kpa;
 - podejmowania wszelkich czynności w celu ustalenia stanu faktycznego poprzez rzetelne, w sposób wyczerpujący zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego;
 - spełnienie wymogów art. 107 § 3 w treści uzasadnienia decyzji, tj. odniesienie się do zgromadzonych w postępowaniu dowodów i stwierdzonych okoliczności w sprawie, wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej;
2. Podjęcie większej staranności w prowadzonej korespondencji, na każdym etapie prowadzenia postępowania.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień, 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 kontrolnego:

1/ Małgorzata Bojar inspektor wojewódzki - kierownik zespołu kontrolnego

2 /Katarzyna Borycka inspektor wojewódzki

Z up. Wojewody Świętokrzyskiego
Mariusz Cołoczyński
Dyrektor Wydziału
Wydział Spraw Obywatelskich i
Cudzoziemców

podpis kierownika komórki do spraw kontroli