



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: SO.I.431.11.2016

Kielce, dnia 02-11-2016

**Pan Romuald Kowaliński**

**Wójt Gminy Łączna**

**Kamionki 60**

**26-140 Łączna**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę w Urzędzie Gminy w Łącznej w dniu 23 września 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: 736/2016 i 737/2016 znak: SO.I.431.11.2016 z dnia 12.09.2016 r. wydanych z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego przez Zastępcę 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 do 31.12.2015 r.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie oceniam:

- w zakresie wydawania dowodów osobistych - **pozytywnie**.

- 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 2/2016.

W wyniku przeprowadzonej kontroli dokonano następujących ustaleń:

**I. 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. Ewelina Łutczyk - podinspektor do spraw ewidencji ludności oraz zastępca kierownika usc.

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 Łączna wypełnione i podpisane własnoręcznie przez wnioskodawcę.

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 we 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 - dot. 2 wniosków małoletnich - na jednym formularzu odbioru dowodu osobistego w danych wnioskodawcy umieszczono dane małoletniego, w drugim przypadku na formularzu odbioru dowodu osobistego w danych posiadacza wydanego dowodu umieszczono dane wnioskodawcy tj. jednego z rodziców.

Ponadto w jednym wniosku o wydanie dowodu osobistego jako powód zaznaczono „utrata dowodu”, jednakże w dokumentacji brak było formularza zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego. Pracownik realizujący zadania z zakresu wydawania dowodów osobistych wyjaśnił, iż powyższe spowodowane było błędnie zaznaczonym powodem ubiegania się o wydanie dowodu, co z kolei zostało przeoczone przez pracownika przyjmującego przedmiotowy wniosek. W pozostałych przypadkach dokumenty poddane kontroli były kompletne i sporządzone zgodnie z wymogami określonymi przepisami w cyt. powyżej rozporządzeniu.

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

II. Zadaniami z zakresu udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców zajmuje się również p. Ewelina Łutczyk.

Dokumentacja dot. udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz rejestru mieszkańców i rejestru cudzoziemców znajdowała się w segregatorze pod nazwą: „Udostępnianie danych i wydawanie zaświadczeń z ewidencji ludności lub dok. wydanych dowodów osobistych” symbol: SO.5345.2016, przy czym dokumentacja dot. udostępnienia danych z rejestru mieszkańców została oznaczona symbolem: SO.5345.1.2016, a udostępnianie danych z kopert dowodowych symbolem: SO.5345.2.2016.

W trakcie kontroli skontrolowano 10 wniosków, wszystkie dot. udostępniania danych z rejestru mieszkańców. W 1 przypadku dot. jednego wniosku o udostępnienie danych (imię i nazwisko) osób zameldowanych pod 1 adresem na pobyt stały oraz na pobyt czasowy pobrano opłatę 31 zł podczas, gdy opłata w w/w wysokości pobierana jest tylko w przypadku udzielenia odpowiedzi dot. danych jednostkowych tj. dotyczących jednej osoby lub imion i nazwisk wszystkich osób zameldowanych pod jednym adresem. Natomiast w przypadku udzielenia w szerszym zakresie należy pobrać opłatę odrębnie od każdej osoby.

W pozostałych skontrolowanych wnioskach nie stwierdzono żadnych uchybień oraz nieprawidłowości. Sprawy prowadzone są w sposób przejrzysty i czytelny.

**Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż pomimo drobnych uchybień realizację zadań w zakresie wydawania dowodów osobistych należy ocenić pozytywnie, natomiast w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców, rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi należy ocenić pozytywnie 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 2016r., poz. 722) wykonywane są przez Pana Mariana Pierzak – Z-ca Kierownika USC, w zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych; Panią Ewelinę Łutczyk - podinspektor ds. ewidencji ludności, w zakresie spraw związanych z obowiązkiem meldunkowym obywateli polskich i cudzoziemców.

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 (zgodnie z art. 3 ust.2 cyt. ustawy o ewidencji ludności).

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, co wynika z niewielkiej ilości przedmiotowych zdarzeń w kontrolowanym okresie (nieprzekroczona minimalna liczba zdarzeń - 30 – zgodnie z zasadą doboru próby), na podstawie których pracownik dokonywał zameldowania lub wymeldowania.

Powyższe druki, przechowywane są w oznaczonych teczkach o numerach:

- Zgłoszenia zameldowania na pobyt stały: SO.5343.1.Ps.2015;
- Zgłoszenie wymeldowania z pobytu stałego: SO.5343.2.2015;
- Zgłoszenie pobytu stałego i czasowego cudzoziemców: SO.5343.3.2015
- Zgłoszenia wymeldowania z pobytu czasowego: SO.5343.4.2015
- Zgłoszenia zameldowania na pobyt czasowy: SO.5343.5.Pc.2015

Druki wypełniono prawidłowo. Każde sprawdzone zgłoszenie (w osobnej zakładce) 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. Dodatkowo do każdego zgłoszenia dołączono kserokopię dokumentu potwierdzającego prawo do lokalu, a w przypadku czynności dokonanych przez pełnomocnika, do druku zostały dołączone pełnomocnictwa.

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, a także w wersji papierowej: w formie rejestru - teczka znak: SO.5343.3.2015 – z podziałem na pobyt stały i pobyt czasowy. W okresie objętym kontrolą zameldowano 1 osobę na pobyt stały i 2 osoby na pobyt czasowy. Zgłoszenia znajdują się w osobnych koszulkach ułożonych wg spisu spraw. Druki meldunkowe nie budzą żadnych zastrzeżeń kontrolujących: są wypełnione prawidłowo, a dodatkowo dołączone są do nich kserokopie odpowiednich dokumentów legalizujących pobyt danego cudzoziemca na terenie RP (paszport, wiza, dokument potwierdzający tożsamość).

**Ad.3** W kontrolowanym okresie prowadzono 3 postępowania administracyjne w przedmiocie wymeldowania z pobytu stałego. Przechowywane są one w teczce oznaczonej SO.5343...2015. Postępowania podlegające kontroli oznaczono odpowiednio: SO.5343.1.2015, SO.5343.3.2015, SO.5343.6.2015. We wszystkich przypadkach orzeczono o wymeldowaniu.

Zgromadzone dokumenty w przeprowadzonych postępowaniach poddanych kontroli wskazują, że:

- zachowane są terminy wynikające z kpa - zawiadomienia stron o zebranych materiale dowodowym i możliwości zapoznania się z aktami sprawy wynikające z art. 10 Kpa, czy zawiadomienia wynikające z art. 36 kpa;
- właściwie sporządzone są protokoły z rozpraw administracyjnych;

Jednocześnie zgromadzone w trakcie postępowania dokumenty, sposób przeprowadzenia postępowania, wydane decyzje zawierają błędy i uchybienia względem Kodeksu Postępowania Administracyjnego:

1. W postępowaniach, znak: SO.5343.1.2015 (pismo z dn. 08.10.2015r.) oraz SO.5343.3.2015 (pismo 30.06.2015r.) bez żadnej podstawy prawnej organ wzywa stronę wnioskującą o wymeldowanie „do usunięcia braków formalnych podania poprzez przedstawienie świadków, którzy potwierdzą fakt niezamieszkiwania” wnioskowanych do wymeldowania osób pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Wskazać należy, że w sytuacji, gdy podanie nie czyni zadość wymaganiom wynikającym z przepisów prawa, organ ma obowiązek wezwać wnoszącego do usunięcia braków formalnych. W sprawach meldunkowych nie ma przepisu

prawa obligującego wnioskodawcę do wskazania świadków w sprawie i nie stanowi to w świetle prawa braku formalnego wniosku. To zadaniem organu jest przeprowadzenie czynności w celu stwierdzenia stanu faktycznego. Powyższe powodowało również nieterminowe wszczęcie postępowania, którego kwestie reguluje art. 61 K.p.a.

Pracownik kontrolowanego obszaru udzielił ustnych wyjaśnień, z których wynika, że były to przypadki incydentalne i odstąpił od tej praktyki. Powyższa kwestia była już poruszana przez organ II instancji, w związku z faktem, iż przedmiotowa decyzja organu I instancji była przedmiotem postępowania odwoławczego.

2. Niewłaściwie ustalono strony postępowania (dot. SO.5343.3.2015), co stanowi uchybienie art. 28 Kpa, a konsekwencji art. 10 Kpa, który zobowiązuje organ do zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu - nie uwzględniono współwłaścicieli nieruchomości zdefiniowanych postanowieniem sądu o nabyciu spadku (sygn. INs 519/06, wypis z rejestru gruntów). Natomiast w sprawie SO.5343.6.2015 współwłaścicieli nieruchomości, a tym samym strony postępowania, podał wnioskodawca (pismo P. Teresy Piwowarczyk z dn. 26.10.2015 r.). W dokumentacji sprawy brak jest natomiast dokumentu potwierdzającego własność (np.: aktu notarialnego, umowy, wypisu z rejestru gruntów itp.), a tym samym dowodu, że organ zweryfikował w jakikolwiek sposób ten fakt, że strony postępowania są ustalone prawidłowo.
3. Uzasadnienie wydanych przez organ decyzji, ogranicza się do przytoczenia zeznań stron, świadków i innych organów uczestniczących w postępowaniu, ale nie zawiera w swej treści uzasadnienia faktycznego, w rozumieniu 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. Kontrolujący zwrócili uwagę na fakt, iż 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.

Ponadto w trakcie czynności kontrolnych kontrolujący zauważyli, iż do wszystkich zadań realizowanych w ramach ewidencji ludności zastosowano ten sam symbol klasyfikacyjny z Jednolitego rzeczowego wykazu akt, tj.: 5343 – sprawy meldunkowe. Zastosowanie do wszystkich spraw tego symbolu spowodowało zdublowanie się tych samych znaków, w ramach różnych zadań, np.: znak SO.5343.3.2015 posiada zarówno postępowanie administracyjne wymeldowanie prowadzone przez jednego pracownika, jak i teczka: „Zgłoszenie pobytu stałego i czasowego cudzoziemców”, które prowadzi inny pracownik. Zdaniem kontrolujących należy rozważyć zastosowanie dodatkowych symboli klasyfikacyjnych JRWA dotyczących spraw obywatelskich, co pozwoli wykluczyć powyższe przypadki.

Zatem poddane analizie akta spraw nie odpowiadają w całości wymogom określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego (ustalenie stron postępowania, uzasadnienie faktyczne orzeczenia).

#### **Reasumując:**

- **W pierwszych dwóch kontrolowanych obszarach sprawy prowadzone są prawidłowo.**
- **W obszarze trzecim: postępowania administracyjne – kontrolujący stwierdzili nieprawidłowości opisane powyżej, a zatem: realizacja zadań z obszaru trzeciego oceniona została jako pozytywna z nieprawidłowościami.**

#### **Mając na uwadze powyższe oceny i uwagi wnoszę o :**

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

1. W przypadku, gdy wniosek o udostępnienie danych nie dot. jednej osoby lub imion i nazwisk wszystkich osób zameldowanych pod jednym adresem, należy pobierać stosowną opłatę tj. 31,00 odrębnie od każdej osoby – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców, rejestrów zamieszkania cudzoziemców oraz rejestru PESEL (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1388);

W zakresie prowadzenia ewidencji ludności:

1. Bezwzględne stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w trakcie postępowania administracyjnego szczególnie w zakresie:
  - spełnienia 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;
  - spełnienia wymogów art. 10 i 28 KPA
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 - Dz. U. 2011.14.67 z dnia 20 stycznia 2011 r.).

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 jednostki kontrolującej)*