



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 2 grudnia 2016 r.

NK-KE.431.30.2016.KL

Pan
Zbigniew Hercuń
Wójt Gminy Lubań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 6-7 października 2016 r., na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie² a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 września 2016 r. nr: NK-KE.0030.53.2016.KL i NK-KE.0030.54.2016.KL zespół kontrolny Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Katarzyna Lipke – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
 - Iwona Gęsiak – starszy inspektor wojewódzki,
- przeprowadził w Urzędzie Gminy Lubań z siedzibą przy ul. Dąbrowskiego 18, 59-800 Lubań, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na:
- prowadzeniu spraw dotyczących dowodów osobistych na podstawie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³,
 - prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴,
 - realizacji zadań z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 17 czerwca 2016 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2016 r. nr NK-KE.430.2.2016.DD.

¹ Dz.U. Nr 185, poz. 1092

² Dz.U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 391 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 722 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1534 z późn. zm.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tj.:
 - realizacji obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych,
 - udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

2. Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:
 - prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - wykonywania czynności materialno-technicznych w postaci przyjęcia i zarejestrowania zgłoszeń meldunkowych,
 - wydawania przez organ gminy zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców,
 - terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców,
 - udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców.

3. Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj.:
 - realizacji obowiązków dotyczących rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej,
 - terminowości wykonywania obowiązków dotyczących rejestracji,
 - realizacji obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej,
 - terminowości wykonywania obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej.

Okres objęty kontrolą:

- od 1 marca 2015 r. do dnia kontroli w przedmiocie: dowody osobiste, ewidencja ludności,
- od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli w przedmiocie: rejestracja i kwalifikacja wojskowa.

W okresie kontrolowanym funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Zbigniew Hercuń – Wójt Gminy Lubań.

Sprawy z kontrolowanego zakresu prowadziły:

- Pani Edyta Liczner - podinspektor,
- Pani Renata Zadka – inspektor (dot. prowadzenia postępowań meldunkowych).

Realizację przez Wójta Gminy Lubań zadań z zakresu administracji rządowej należy ocenić:

- I. negatywnie – w zakresie dowodów osobistych***
- II. pozytywnie z nieprawidłowościami – w zakresie ewidencji ludności***
- III. pozytywnie z nieprawidłowościami – w zakresie rejestracji i kwalifikacji wojskowej***

Pismem nr NK-KE.431.30.2016.KL z dnia 2 listopada 2016 r. przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego. Pismem nr PA.030.21.2016.EL.2 z dnia 17 listopada 2016 r. Wójt Gminy Lubań poinformował, że uwzględnia przedłożony projekt wystąpienia, nie wnosząc tym samym zastrzeżeń.

Wobec powyższego przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne, zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

USTALENIA KONTROLI

DOWODY OSOBISTE

Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych

Kontroli poddano 20 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych od 1 marca 2015 r. o następujących seriach i numerach: CBD 569..., CCP 950..., CAN 110..., CCM 366..., CBM 354..., CBP 883..., CBT 933..., CBW 610..., CAH 132..., CCF 308..., CAD 755..., CBS 354..., CDG 464..., CBK 112..., CCC 844..., CBH 041..., CCJ 717..., CCU 832..., CCY 870..., CDC 270... .

Na tej podstawie ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, zwanej dalej u.d.o., w związku z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawie wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁶, zwanego dalej r.d.o. W przypadku wydania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych (6 spraw) wniosek składał rodzic.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że wnioski były kompletne. Na wszystkich wnioskach znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (na podstawie poprzedniego dowodu bądź danych zawartych w Systemie Rejestrów Państwowych), zgodnie z § 9 ust. 4 r.d.o. Dołączona fotografia była prawidłowa, tj. odzwierciedlająca, w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości, wizerunek twarzy osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.o. oraz § 7 r.d.o.

W toku kontroli stwierdzono, iż w kontrolowanym okresie nie było wniosków o wydanie dowodu osobistego z powodu uszkodzenia tego dokumentu. Natomiast wnioskodawcy ubiegali się o wydanie dowodu osobistego z powodu utraty poprzednio posiadanego dowodu. Kontroli poddano 4 sprawy z tego zakresu, tj. CCG 844..., CBH 041..., CCJ 717... oraz CCY 870... . Na tej podstawie stwierdzono, iż organ gminy prawidłowo przyjmuje zgłoszenie utraty dowodu osobistego, zgodnie z §16 ust. 1 r.d.o. W przypadku, gdy posiadacz dowodu osobistego nie posiadał zdolności do czynności prawnych zgłoszenia utraty dokonał rodzic (dot. CBH 041...). Organ gmin przyjmujący zawiadomienie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego wydaje nieodpłatnie jego posiadaczowi zaświadczenie, przy czym w sprawie dot. CBH 041..., w kopercie dowodowej brak

⁶ Dz.U. poz. 212

egzemplarza przedmiotowego zaświadczenia. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że zaświadczenie zostało wydrukowane w jednym egzemplarzu.

Stwierdzono, iż we wszystkich przypadkach pracownik prawidłowo wprowadził do Rejestru Dowodów Osobistych informacje o nowym dokumencie oraz unieważnieniu poprzednio posiadanych dowodów osobistych. Odbiór dowodu osobistego był dokonywany osobiście w siedzibie organu gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 u.d.o. W przypadku dokumentu tożsamości wydanego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych, dowód odbierał rodzic (§ 12 ust. 1 i 2 r.d.o). Odbiór dokumentu tożsamości był każdorazowo potwierdzany na formularzu odbioru dowodu osobistego, zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 u.d.o. i § 13 ust. 1 r.d.o.

[dowód: akta kontroli str.: 36-37]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące realizacji obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych oceniono **pozytywnie**.

Udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi

W celu przygotowania kontroli poproszono kierownika jednostki kontrolowanej o wskazanie liczby przyjętych wniosków o udostępnienie danych z RDO oraz liczby przyjętych wniosków o udostępnienie danych z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. W odpowiedzi uzyskano informację, że w kontrolowanym okresie przyjęto odpowiednio 2 i 5 wniosków. W toku kontroli stwierdzono jednak, iż przedmiotowe wnioski przechowywane są w jednym segregatorze wraz ze sprawami z zakresu udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców, a liczba wniosków o udostępnienie danych z RDO oraz z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi jest inna niż podano wcześniej. Wobec powyższego zwiększono próbę kontrolną do 10 spraw. Kontroli poddano sprawy o sygn. nr: PA.5345.92.2015.EL.2, PA.5345.21.2016.EL.2, PA.5345.78.2015.EL.2, PA.5345.19.2016.EL.2, PA.5344.16.2015.EL.2, PA.5345.126.2015.EL.1, PA.5345.79.2015.EL, PA.5345.52.2015.EL.2, PA.5345.13.2016.EL., PA.5345.30.2015.EL. Na tej podstawie ustalono, co następuje.

Organ gminy nie podejmuje czynności mających na celu uzupełnienie braków formalnych podań pomimo, iż wnioskodawcy wnoszą podania na nieaktualnych wzorach (np. w sprawie nr PA.5345.78.2015.EL.2, PA.5345.19.2016.EL.2) bądź z całkowitym pominięciem wzoru wniosku (np. w sprawie PA.5345.92.2015.EL.2). W tym miejscu wyjaśnić należy, iż dane z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia się na wniosek⁷, którego wzory określone zostały w załącznikach nr 1 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 roku w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi⁸. Organ, realizując wniosek o udostępnienie danych, zobowiązany jest dołożyć należytej staranności przy weryfikacji

⁷ art. 72 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 u.d.o.

⁸ t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1604

kompletności złożonego wniosku. W przypadku, gdy podanie obarczone jest brakami formalnymi, należy wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, zwanej dalej k.p.a., do jego uzupełnienia w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, czego jednak organ nie uczynił. Powyższe zaniechanie stanowi naruszenie wskazanego przepisu. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Stwierdzono, iż organ gminy nie zawsze udostępnia dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy (w zakresie w jakim wykazał uprawnienia). Dla przykładu, w sprawie nr PA.5345.126.2015.EL.1 Ambasada RP w Bernie (za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych) wniosła o udostępnienie serii i numeru dowodu osobistego oraz „*skanu podpisu i zdjęcia*” uzasadniając, że osoba, której dane dotyczą zgłosiła „*utratę dowodu osobistego i ubiega się o paszport tymczasowy na powrót do kraju*”. W odpowiedzi organ gminy wygenerował „*zaświadczenie zawierające pełny odpis danych przetwarzanych w Rejestrze Dowodów Osobistych*” na podstawie art. 63 ust. 1 u.d.o., przy czym wskazał w nim serie i numery wszystkich dowodów osobistych dotychczas posiadanych przez posiadacza, a także fotografie znajdujące się na wnioskach dowodowych. W analizowanej sprawie wnioskodawca żądał udostępnienia fotografii w celu jednoznacznego ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie tymczasowego dokumentu paszportowego. Niezasadnym zatem było przekazanie danych (fotografii oraz serii i numeru) dotyczących poprzednio posiadanego dowodu osobistego.

W sprawie nr PA.5345.30.2015.EL wnioskodawca (Komornik Sądowy) zażądał udostępnienia adresu i daty zameldowania na pobyt stały oraz czasowy, a także numeru PESEL. Natomiast w odpowiedzi wskazano ponad żądane dane: nazwisko rodowe, datę i miejsce urodzenia, imię ojca i matki, seria i numer dowodu osobistego. Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.d.o. dane z Rejestru Dowodów Osobistych udostępnia się na jednorazowy wniosek. Natomiast przepis art. 75 ust. 2 u.d.o. stanowi, że dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia się na uzasadniony wniosek złożony przez uprawniony podmiot. Tym samym to żądanie wnioskodawcy determinuje zakres danych jaki należy udostępnić uprawnionemu podmiotowi. W analizowanej sprawie naruszone zostały ww. przepisy. Przyczyną wskazanej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

Zauważyć ponadto należy, iż pracownik realizujący kontrolowane zadania nie rozróżnia trybu udostępnienia danych na podstawie art. 72 u.d.o. od instytucji wydania zaświadczenia na podstawie art. 63 u.d.o. Świadczy o tym generowanie przez pracownika zaświadczeń zawierających „*pełny odpis danych przetwarzanych w Rejestrze Dowodów Osobistych*”, na podstawie art. 63 ust. 1 u.d.o. w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych, na podstawie art. 72 lub 75 u.d.o. (dot. PA.5345.126.2015.EL.1, PA.5345.30.2015.EL). Przedmiotowe regulacje różnicuje krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania danych zgromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych. Niezasadnym zatem jest wydawanie zaświadczenia w przypadku żądania udostępnienia danych przez osoby (podmioty), których dane nie dotyczą.

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 23

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie wnioski nie podlegały opłacie za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi na podstawie art. 73 ust. 1 lub art. 75 ust. 4 u.d.o.

Na marginesie zauważyć należy, iż we wszystkich odpowiedziach na wnioski nie wskazano przepisów prawa, na podstawie których udzielano informacji a w nagłówkach nieprawidłowo stosowano oznaczenie aparatu pomocniczego organu (Urzędu Gminy Lubań), zamiast Wójta Gminy Lubań. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 65 ust. 1 u.o.d. oraz art. 75 ust. 1 dane z Rejestru Dowodów Osobistych lub dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia m.in. organ gminy. Zatem w odpowiedziach na wnioski powinno się zamieszczać oznaczenie organu i przepisy prawne stanowiące podstawę jego działania.

W aktach spraw nie zawsze przechowywane są pisma organu gminy stanowiące odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych, co stanowi naruszenie § 60 ust. 4 załącznika nr 1 Instrukcja kancelaryjna do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁰ (dot. PA.5345.13.2016.EL).
[dowód: akta kontroli str.: 38-80]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi należało ocenić **negatywnie**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Lubań zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych w zakresie dowodów osobistych oceniono negatywnie.

EWIDENCJA LUDNOŚCI

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych

W okresie podlegającym kontroli przedmiotowe zagadnienie regulowane było przez ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności – zwaną dalej u.e.l. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych prowadzone były przez Panią inspektor Renatę Zadkę. W trakcie kontroli sprawdzeniu podlegało 13 postępowań administracyjnych, w których wydano 8 decyzji o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego, 2 decyzje o umorzeniu postępowania, natomiast 3 postępowania do dnia kontroli pozostawało w toku.

W wyniku analizy dokumentów ustalono, iż w każdym z opisanych przypadków organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym oraz weryfikował uiszczenie opłaty skarbowej za wydanie decyzji administracyjnej. W aktach wszystkich spraw znajdują się dokumenty potwierdzające wniesienie opłaty skarbowej za wydanie decyzji w wysokości 10 zł.

¹⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

Analiza dokumentów wykazała, iż organ prowadząc postępowanie zbierał niewystarczający materiał dowodowy do wydania rozstrzygnięcia. Stwierdzono, że instytucja zeznań świadków nie była stosowana. Rozstrzygając sprawę organ opierał się na oględzinach lokalu, w których nie uczestniczyły wszystkie strony postępowania oraz na subiektywnych oświadczeniach osób bezpośrednio zainteresowanych wymeldowaniem (wnioskodawców). Organ gminy, choć zawiadamiał o przeprowadzeniu oględzin, faktycznie nie dokonywał tej czynności, ograniczając się jedynie do rozpytania wnioskodawców. W prowadzonych sprawach brak jest obiektywnych dowodów, które mogłyby wnieść, np. zeznania świadków. Mając na uwadze zasadę prawdy obiektywnej, o której mowa w art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Kontynuacją opisaną wyżej zasady jest art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którym jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych i oględziny. Z powyższego wynika, iż postępowania administracyjne były prowadzone z naruszeniem ww. przepisów, a zatem z naruszeniem zasad postępowania dowodowego. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur postępowania.

Konsekwencją nierzetelnie przeprowadzonego postępowania dowodowego było sporządzenie decyzji administracyjnych zawierających niepełne uzasadnienie. Zauważyć należy, iż uznaniowy charakter decyzji nie zwalnia organu administracji od obowiązku wszechstronnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, całościowego wyjaśnienia sprawy i wydania decyzji przekonywującej pod względem faktycznym i prawnym. Negatywne rozstrzygnięcie wniosku powinno być szczególnie przekonywująco i jasno uzasadnione zarówno jeśli chodzi o rzetelne ustalenie faktów, jak i w odniesieniu do wykładni mających zastosowanie przepisów prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją¹¹.

W sprawach nr PA.5343.46.2015.RZ.7 i nr PA.5343.45.2015.RZ.7 postępowania zostały wszczęte na wniosek Prokuratora Rejonowego w Lubaniu. Z ustaleń dokonanych w toku postępowania wynika, iż oprócz Prokuratora i osoby której dotyczyło postępowanie, stroną byli także właściciele nieruchomości. Z akt spraw wynika, iż zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało skierowane do wszystkich stron. Jednakże informacja o treści art. 10 k.p.a. oraz wydana decyzja została skierowana tylko do Prokuratora i kuratora ustanowionego w sprawie dla osoby nieobecnej. Pomimo posiadania wiedzy, iż przedmiotowa nieruchomość stanowi własność osób trzecich, organ gminy nie doręczył decyzji wszystkim stronom postępowania. W powyższych sprawach został naruszony art. 109 k.p.a. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

W sprawach, gdzie koniecznym było zapewnienie nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu organ prawidłowo, na podstawie art. 34 k.p.a., występował do sądu o ustanowienie kuratora (dot. 6 postępowań, tj. PA.5343.24.2015.RZ.7,

¹¹ (por. wyrok WSA w Poznaniu, sygn. akt III SA/Po 431/14 z dnia 14.01.2015).

PA.5343.29.2015.RZ.7, PA.5343.33.2015.RZ.6, PA.5343.46.2015.RZ.7,
PA.5343.45.2015.RZ.7, PA.5343.47.2015.RZ.7).

W sprawie nr PA.5343.19.2015.RZ.4, w podstawie prawnej decyzji wydanej w dniu 11 sierpnia 2015 r. wskazano art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W tym miejscu zauważyć należy, iż wskazany akt prawny z dniem 1 marca 2015 r. został uchylony na mocy art. 92 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹². Od tego dnia obowiązującym aktem prawnym regulującym kwestię obowiązku meldunkowego jest ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹³. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, tj. zasadą zawartą w art. 8 k.p.a. W opisanych sprawach naruszona została ww. zasada. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur oraz nieznajomość aktualnych przepisów prawnych.

Stwierdzono, iż we wszystkich wydanych decyzjach, w sentencjach organ oznaczał stronę poprzez wskazanie imienia, nazwiska, imion rodziców, daty i miejsca urodzenia oraz numeru PESEL. Z praktyki wynika, iż oznaczenie strony będącej osobą fizyczną polega na podaniu jej imienia (imion), nazwiska oraz miejsca zamieszkania¹⁴. Tym samym nie jest konieczne wskazywanie tak dużej ilości danych w oznaczeniu strony. Przy oznaczeniu stron w decyzji administracyjnej dobrą praktyką zatem będzie ograniczenie wskazywania danych osobowych, przy jednoczesnym zachowaniu jednoznacznej identyfikacji podmiotu.

Ustalono, że niektóre decyzje administracyjne, w miejscu przeznaczonym na oznaczenie organu administracji publicznej, posiadały oznaczenie Urzędu Gminy Lubań (np. PA.5343.19.2015.RZ.4 PA.5343.29.2015.RZ.7). Wyjaśnić należy, iż art. 107 k.p.a. zawiera zamknięty katalog elementów, które powinny znaleźć się w decyzji administracyjnej. Jednym z tych elementów jest oznaczenie organu. Pozwala ono ustalić właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Ponadto, we wszystkich skontrolowanych sprawach zawiadomienia o wszczęciu postępowania i zawiadomienia, o których mowa w art. 10 k.p.a. w nagłówku zamiast oznaczenia organu (Wójt Gminy Lubań) zawierały oznaczenie aparatu pomocniczego (Urząd Gminy Lubań). Jednakże, mając na uwadze fakt, iż wszystkie zawiadomienia i decyzje były podpisane przez wójta lub z upoważnienia wójta, powyższe uznano za uchybienie formalne niepowodujące negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności.

Ponadto ustalono, iż w zawiadomieniach o przeprowadzeniu oględzin brak było podstawy prawnej działania organu. Przypomnieć należy, iż zgodnie z zasadą praworządności, o której mowa w art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Organ administracji podejmując każdą czynność procesową obowiązany jest zbadać jej zgodność z prawem. Strona natomiast powinna zostać poinformowana o przepisach prawnych dających podstawę do działania organu w konkretnej sprawie. Zatem, by realizować ww. zasadę, należy podawać przepis prawa, pełną nazwę aktu prawnego i jego aktualny publikator. Organ administracji publicznej obowiązany jest wykazać działanie na podstawie

¹² tj. Dz.U. 2016 r. poz. 391

¹³ tj. Dz.U. 2016r. poz. 722 z późn. zm.

¹⁴ Z. Janowicz, Komentarz, 1995, s. 260

prawa w ciągu całego postępowania, a zatem od momentu jego wszczęcia¹⁵. Przyczyną naruszeń przepisów prawa było nieprzestrzeganie procedur.

W wyniku kontroli ustalono, że wszystkie decyzje poddane kontroli w podstawie prawnej zawierały właściwy przepis prawa materialnego (wyjątek sprawa nr PA.5343.19.2015.RZ.4). Decyzje zawierały prawidłowe pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, datę wydania i były podpisane oraz opieczątowane przez uprawnioną osobę.

Zauważyć jednak należy, iż organ nie prowadzi metryk do spraw, czym narusza art. 66a Kpa. Obowiązek prowadzenia metryki sprawy został wprowadzony od dnia 7 marca 2012 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹⁷ nakładająca na urzędników obowiązek prowadzenia w formie pisemnej lub elektronicznej metryki sprawy oraz jej aktualizowania. Dzięki metryce wiadomo, kto brał udział w postępowaniu administracyjnym, co zapewnia przejrzystość prowadzonych spraw. Metryka sprawy wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy. Brak realizacji obowiązku wynikającego z art. 66a Kpa uznano za uchybienie.

[dowód: akta kontroli str.:81-180]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia przez Wójta Gminy Lubań postępowań administracyjnych na podstawie art. 35 u.e.l. oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych

Odnosnie terminowości załatwianych spraw w toku kontroli stwierdzono, iż tylko 4 ze skontrolowanych postępowań było przeprowadzone terminowo. Natomiast pozostałe przeprowadzono z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 35 §3 k.p.a.

Kontrolowane postępowania wykazały, iż organ nie stosował również art. 36 k.p.a. Pomimo przekroczenia dwumiesięcznego terminu do załatwienia sprawy, nie przesyłano do stron informacji o niezakończonym w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, np. w sprawie nr PA.5343.24.2015.RZ.7 postępowanie wszczęto w dniu 9.07.2015 r. a decyzję wydano w dniu 9.02.2016 r., w sprawie nr PA.5343.29.2015.RZ.7 wniosek wpłynął w dniu 15.09.2015 r. a decyzję wydano w dniu 11.03.2016 r., w sprawie PA.5343.46.2015.RZ.7 postępowanie wszczęto w dniu 15.12.2015 r. a decyzję wydano w dniu 29.06.2016 r. Analiza dokumentów wykazała, iż postępowania były prowadzone przewlekłe, w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużych odstępach czasu. We wszystkich ww. sprawach naruszone zostały wskazane przepisy.

Przepis art. 35 §1 k.p.a. stanowi, iż organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem

¹⁵ por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2014, str. 52

¹⁶ t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

¹⁷ t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§2 ww. przepisu). Poprzez obowiązek płynący z art. 35 §1 k.p.a. należy rozumieć „zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im biegu oraz obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w postępowaniu”¹⁸. Biorąc powyższą interpretację pod uwagę stwierdzić należy, iż organ działał z nieuzasadnioną zwłoką, co w konsekwencji sprawiło, że sprawy zostały załatwione z naruszeniem art. 35 §1 k.p.a.

Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur oraz niewystarczający nadzór nad realizacją przez pracownika zadań.

[dowód: akta kontroli str.: 81-180]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące terminowości prowadzenia przez Wójta Gminy Lubań postępowań administracyjnych na podstawie art. 35 u.e.l. oceniono **negatywnie**

Wykonywanie czynności materialno-technicznych w postaci przyjęcia i zarejestrowania zgłoszeń meldunkowych

Kontroli poddano 30 formularzy meldunkowych przyjętych w kontrolowanym okresie, tj. 15 zgłoszeń pobytu stałego oraz 15 zgłoszeń pobytu czasowego. Stwierdzono, iż wszystkie analizowane zgłoszenia meldunkowe zostały dokonane na właściwych formularzach i zawierały wszystkie dane przewidziane przepisami prawa. Formularze stosowane przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego zawierały potwierdzenie pobytu w lokalu w formie własnoręcznego podpisu oraz posiadały adnotację o tytule prawnym do lokalu. Pośród analizowanych spraw nie stwierdzono przypadku dokonania obowiązku meldunkowego przez pełnomocnika. Natomiast w przypadku osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych lub posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych obowiązek meldunkowy wykonywał ich przedstawiciel ustawowy, tj. rodzic (6 formularzy). Ponadto przy zameldowaniu na pobyt czasowy wnioskodawca wskazywał deklarowany okres pobytu w tym miejscu, zgodnie z art.28 ust. 3 u.e.l.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż organ gminy prawidłowo realizował obowiązki wynikające z art. 32 ust. 1 i 2 u.e.l., tj. osobie dopełniającej obowiązku zameldowania na pobyt stały z urzędu wydawano zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały, a osobie dopełniającej obowiązku zameldowania na pobyt czasowy – na wniosek. W aktach sprawy przechowywane są egzemplarze zaświadczeń. Na tej podstawie ustalono, iż są one zgodne z obowiązującymi wzorami¹⁹ oraz zawierają elementy, o których mowa w art. 32 ust. 3 u.e.l. Wszystkie wydane zaświadczenia były podpisane przez Wójta Gminy Lubań lub przez osobę upoważnioną. W przypadku, gdy zaświadczenie wydane zostało na wniosek – w aktach sprawy znajduje się potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 17 zł.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. wyd. Beck, wyd. 10, str. 223.

¹⁹ §2 ust. 11 i 12 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2011 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (t.j. Dz.U. 2015 r. poz. 1852)

Ponadto stwierdzono, iż do rejestru PESEL prawidłowo wprowadzono dane zawarte w zgłoszeniu pobytu, przewidziane przepisami prawa, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 5 u.e.l.
[dowód: akta kontroli str.:181-185]

Mając na uwadze przyjęte w programie kontroli zasady oceniania oraz przedstawione powyżej ustalenia, zagadnienie dotyczące wykonywania czynności materialno-technicznych w postaci przyjęcia i zarejestrowania zgłoszeń meldunkowych należy ocenić **pozytywnie**.

Wydawanie przez organ gminy zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców, a także terminowość prowadzenia spraw w tym zakresie

Podczas kontroli stwierdzono, iż przy znacznej części wniosków brak było egzemplarza zaświadczenia przeznaczonego do włączenia do akt sprawy. W związku z powyższym, poproszono pracownika o wyjaśnienia. Pani Edyta Liczner - podinspektor podała, iż:

„odpowiedzi na wnioski nie były dołączone z uwagi na niedopatrzenie pracownika”.

Niniejsze wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż takie postępowanie narusza §60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do 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 ²⁰. W wyżej wskazanych przypadkach niemożliwym było zweryfikowanie poprawności wydanego zaświadczenia, przede wszystkim zgodności zakresu zaświadczenia z żądaniem wnioskującego oraz formy udzielonej odpowiedzi. W tym miejscu wskazać należy, że takie postępowanie organu nie jest prawidłowe. Nieprzechowywanie w aktach sprawy egzemplarza zaświadczenia potwierdzającego dokonanie czynności, wydanego zgłaszającemu stanowi naruszenie wskazanego wyżej §60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej. Zgodnie z przywołaną regulacją prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt sprawy. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzechrzeganie obowiązujących procedur.

W konsekwencji, kontroli poddano 15 spraw dotyczących wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców, zawierających w aktach odpowiedzi organu gminy, tj. 9 spraw z 2015 r. oraz 6 spraw z 2016 roku.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż zaświadczenia zostały wydane w odpowiedzi na kompletne wnioski złożone w formie pisemnej, a organ sprawdzał obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej, bowiem w sprawach tego wymagających do wniosków dołączone były potwierdzenia dokonania wpłaty. Ustalono, że w 8 zaświadczeniach brak jest adnotacji zarówno o uiszczonych opłacie skarbowej, jak również o jej niepodleganiu, co narusza §4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej ²¹. Natomiast na zaświadczeniach, gdzie wpisano adnotację o zwolnieniu z opłaty skarbowej, w podstawie prawnej wskazywano jedynie art. 2 ustawy z dnia 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej. Mając na uwadze fakt, iż wydane zaświadczenia nie podlegały opłacie skarbowej z różnych przyczyn, zasadne jest doprecyzowanie podstawy

²⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

²¹ Dz.U. Nr 187, poz. 1330

prawnej w konkretnych przypadkach. Ponadto, tylko w 3 przypadkach na zaświadczeniu był wpisany obowiązujący publikator ustawy. Przypomnieć należy, iż zgodnie z zasadą praworządności, o której mowa w art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Organ administracji podejmując każdą czynność procesową obowiązany jest zbadać jej zgodność z prawem. Strona natomiast powinna znać przepisy prawne dające podstawę do działania organu w konkretnej sprawie. Zatem by realizować ww. zasadę należy podawać pełną nazwę ustawy i aktualny publikator. Organ administracji publicznej obowiązany jest wykazać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania, a zatem od momentu jego wszczęcia²². Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Stwierdzono, iż zaświadczenia zostały wydane zgodnie z żądaniem podmiotu wnioskującego i w formie odpowiadającej złożonemu wnioskowi. Wyjątek stanowiły dwie sprawy. W pierwszej – A..... M..... złożył wniosek o wydanie zaświadczenia o miejscu zameldowania swojego, żony i dwóch córek. Po dokonaniu sprawdzenia organ wydał zaświadczenie wskazując w nim ww. informacje. W tym miejscu zauważyć należy, iż zgodnie z art. 45 ust. 2 u.e.l. organy prowadzące rejestr PESEL, rejestry mieszkańców oraz rejestry zamieszkania cudzoziemców, na wniosek zainteresowanej osoby złożony w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, są obowiązane wydać zaświadczenie zawierające pełny odpis przetwarzanych danych dotyczących tej osoby. Z przepisu tego wynika uprawnienie osoby zainteresowanej do żądania wydania zaświadczenia zawierającego odpis jej danych przetwarzanych w rejestrach. Pod pojęciem osoby zainteresowanej należy rozumieć osobę fizyczną, której dane o charakterze osobowym są przetwarzane w rejestrze PESEL, rejestrze mieszkańców i rejestrze zamieszkania cudzoziemców²³. W opisanym wyżej przypadku wnioskodawca, jako ojciec małoletnich posiadał uprawnienie do wystąpienia z ww. wnioskiem. Natomiast nie był uprawniony do występowania z takim żądaniem w stosunku do swojej żony. Zainteresowany mógłby wnioskować o wydanie takiego zaświadczenia, gdyby posiadał stosowne pełnomocnictwo. Analogiczna sytuacja miała miejsce we wniosku złożonym przez R..... S..... . Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

W sprawach wszczętych na wniosek R..... R....., A..... Z..... i J.... K....., na zaświadczeniach, w miejscu przeznaczonym na oznaczenie organu (Wójt Gminy Lubań) wskazano oznaczenie aparatu pomocniczego (Urząd Gminy Lubań). Powyższe stanowi uchybienie formalne niepowodujące następstw dla kontrolowanego zakresu.

W wyniku analizy dokumentów ustalono, że wszystkie zaświadczenia były podpisane przez pracownika posiadającego stosowne pełnomocnictwo do wydawania zaświadczeń w imieniu wójta lub przez samego wójta. Ponadto, we wszystkich poddanych analizie zaświadczeniach nie wskazano podstawy prawnej działania organu. Mając na uwadze, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa zasadnym jest

²² por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2014, str. 52

²³ Komentarz do art. 45 u.e.l. Magdalena Dobek-Rak, Lex 2013

wskazywanie w zaświadczeniu podstawy prawnej. Przyczyną powyższego naruszenia przepisów jest nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Zgodnie z art. 217 §3 k.p.a. zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 7 dni. Na wszystkich skontrolowanych wnioskach brak pieczęci wpływu żądania do organu, co stanowi naruszenie §42 ust. 2 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 zakładowych²⁴. Jednak po porównaniu daty wypełnienia wniosku z datą wydania urzędowego potwierdzenia stwierdzono, że zaświadczenia były wydawane terminowo – w dniu złożenia wniosku. W 11 analizowanych sprawach brak jest potwierdzenia odbioru zaświadczenia przez wnioskodawcę bądź osobę upoważnioną

[dowód: akta kontroli str.: 186-219]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców oceniono **pozytywnie z uchybieniami**, natomiast terminowość prowadzenia spraw w tym zakresie oceniono **pozytywnie**.

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców

Kontroli poddano 15 spraw dotyczących udostępniania danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców. W toku czynności kontrolnych ustalono, iż wszystkie wnioski złożone były na właściwych formularzach określonych na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2011 roku w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego, zwanego dalej r.o.w.w.u.d.²⁵.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że we wszystkich wnioskach wnioskodawcy wykazali uprawnienia w uzyskaniu żądanych danych. Jednakże w 5 sprawach organ nie udostępnił wszystkich żądanych danych. I tak, w sprawie nr PA.5345.53.2015.EL.2 – brak adresu i daty zameldowania na pobyt stały, w sprawach nr: PA.5345.102.2015.EL.2, PA.5345.61.2015.EL i PA.5345.59.2016.EL.2 – brak obywatelstwa, a w sprawie nr PA.5345.16.2016.EL.2 – brak daty, miejsca urodzenia i brak obywatelstwa. Natomiast w sprawach nr: PA.5345.56.2015.EL.2, PA.5345.77.2015.EL i PA.5345.52.2015.EL.2 oprócz żądanych danych organ dodatkowo podał inne informacje (np. nr aktu zgonu, datę zgonu, wystawcę aktu zgonu czy nazwisko rodowe matki). Powyższym działaniem naruszono art. 47 u.e.l. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Stwierdzono, że wszystkie pisma stanowiące odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców były podpisane przez uprawnioną osobę. W 8 sprawach w pieczęci nagłówkowej widniała pieczęć urzędu, zamiast pieczęci organu. W tym miejscu przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 50 ust. 1 u.e.l. dane z rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców udostępniają organy gmin prowadzące te rejestry. Jednakże mając

²⁴ Dz.U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

²⁵ t.j. Dz. U.2016.836

na uwadze fakt, iż wszystkie wnioski były podpisane przez wójta lub z up. wójta, powyższe stanowi uchybienie formalne niepowodujące negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności. Ponadto ustalono, iż wszystkie podlegające kontroli wnioski były zwolnione z opłaty za udostępnienie danych, na podstawie art. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 220-254]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców w tym zakresie oceniono **negatywnie**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Lubań zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2016 r. poz. 722 z późn. zm.) oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

REJESTRACJA I KWALIFIKACJA WOJSKOWA

W przedmiotowym zakresie poddano kontroli wszystkie czynności z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej przeprowadzone w latach 2015 i 2016. Ustalono, iż w kontrolowanym okresie Wójt Gminy Lubań nie wydał decyzji administracyjnej na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 lub art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Realizacja obowiązków dotyczących rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej

W wyniku kontroli ustalono, iż zgodnie z art. 31 ust. 2²⁷ ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej u.p.o.o., Wójt Gminy Lubań w latach 2015 i 2016 prowadził rejestrację zgodnie z właściwością, tj. sporządzał rejestr na podstawie rejestru mieszkańców, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (do dnia 28 lutego 2015 r. na podstawie gminnego zbioru meldunkowego).

Rejestry sporządzone zostały według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej²⁸, zwanego dalej r.r., w formie wydruku na nośniku papierowym, osobno dla każdego rocznika mężczyzn i każdego rocznika kobiet, zgodnie z §3 ust. 3 ww. rozporządzenia.

W rejestrze mężczyzn urodzonych w 1996 r. ujętych było 39 osób. W rejestrze kobiet urodzonych w 1996 r. ujętych było 38 osób. W rejestrze mężczyzn urodzonych w 1997 r. ujęto 47 osób. Natomiast w rejestrze kobiet urodzonych w 1997 r. ujętych było 40 osób.

²⁶t.j. Dz.U.2015.783 z późn. zm.

²⁷ Rejestrację prowadzi wójt lub burmistrz (prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące osoby objętej rejestracją w dniu ukończenia przez nią osiemnastu lat życia.

²⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 991.

Zgodnie ze wzorem rejestru wynikającym z r.r. rejestr powinien zawierać m. in. datę oraz podpis organu. Rejestr mężczyzn ur. w 1997 r. nie zawiera podpisu osoby oraz daty sporządzenia, natomiast w rejestrze kobiet ur. w 1997 r. nie wskazano daty sporządzenia dokumentu. W żadnym spośród ww. rejestrów nie została również uzupełniona rubryka „*data ujęcia w rejestrze*”. Pracownik urzędu wyjaśnił, że rejestry zostały sporządzone 31 grudnia roku, w którym osoby objęte rejestracją ukończyły 18 lat życia. W wyniku analizy dokumentów nie stwierdzono osób urodzonych 31 grudnia, toteż rejestry zostały sporządzone zgodnie z dyspozycją §3 ust. 5 r.r.

Zgodnie z wymogiem art. 31 ust. 6 u.p.o.o. oraz § 3 ust. 3 zd. drugie r.r. Wójt Gminy Lubań po sporządzeniu rejestrów przekazywał jeden egzemplarz wojskowemu komendantowi uzupełnień. W kwalifikacji wojskowej prowadzonej w 2015 r. przedmiotowa informacja została przekazana pismem nr PA.5570.1.2015.EL.1 z dnia 15 stycznia 2015 r., natomiast w kwalifikacji wojskowej realizowanej w 2016 r. – pismem nr PA.5570.1.2016.EL.1 z dnia 12 stycznia 2016 r.

W rejestrach osób ur. w 1996 r. nie stwierdzono osób zameldowanych na pobyt stały na terenie innej gminy, a na pobyt czasowy na terenie gminy Lubań, toteż nie było konieczności przekazywania zawiadomień, o których mowa w § 4 ust. 2 r.r.²⁹ Natomiast w rejestrze kobiet ur. w 1997 r. stwierdzono osoby zameldowane na pobyt stały na terenie innej gminy, a na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące na terenie jednostki kontrolowanej. W aktach znajdują się zawiadomienia, o których mowa w § 4 ust. 2 r.r.

Po sporządzeniu rejestru organ kontrolowany przesyłał Wojewodzie Dolnośląskiemu informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru, zgodnie z § 5 ust. 1 r.r. – w 2015 r. pismem nr PA.5570.4.2014.EL.2 z dnia 12 stycznia 2015 r., w 2016 roku pismem nr PA.5570.3.2016.EL.2 z dnia 19 stycznia 2016 r.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

Terminowość wykonywania obowiązków dotyczących rejestracji

W wyniku kontroli ustalono, że zgodnie z § 3 ust. 1 r.r. Wójt Gminy Lubań sporządzał rejestr osób objętych rejestracją corocznie, w terminie do dnia 5 stycznia roku następującego po roku, w którym osoby ukończyły 18 lat życia. Jeden egzemplarz rejestru Wójt Gminy przekazywał wojskowemu komendantowi uzupełnień. W kwalifikacji wojskowej planowanej do przeprowadzenia w 2015 r. przedmiotową informację przesłano pismem z dnia 15 stycznia 2015 r., natomiast w kwalifikacji wojskowej planowanej na 2016 r. pismem z dnia 12 stycznia br. Organ gminy przesyłał również wojewodzie informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru terminowo, tj. do dnia 20 stycznia, zgodnie z przepisem § 5 ust. 1 r.r.

Ponadto stwierdzono, iż organ gminy realizował obowiązek wynikający z §4 ust. 2 r.r. Wprawdzie w 2015 r. nie zaistniały przesłanki do podjęcia czynności na ww. podstawie, jednak

²⁹ Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące zawiadamia niezwłocznie wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego osoby o jej wpisaniu do rejestru.

zaistniały one w 2016 r., toteż Wójt Gminy Lubań niezwłocznie zawiadomił organ gminy właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego osoby o jej wpisaniu do rejestru.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, terminowość wykonywania obowiązków dotyczących rejestracji oceniono **pozytywnie**.

Realizacja obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej

W wyniku kontroli stwierdzono, że osoby, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt. 1-3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej³⁰, zwanego dalej r.k.w, były wzywane przez Wójta Gminy Lubań do spełnienia ww. obowiązku. W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że wezwania zostały sporządzone w sposób zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej, przy czym w nagłówku wezwań do kwalifikacji wojskowej, w miejscu przeznaczonym na oznaczenie organu umieszczono pieczęć aparatu pomocniczego (urzędu gminy), co stanowi uchybienie formalne niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności.

W toku kontroli stwierdzono, iż Wójt Gminy Lubań prowadził listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, uwzględniając dane osobowe tych osób, określone w art. 32 ust. 9 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 roku sporządzone zostały oddzielnie dla rocznika podstawowego (odpowiednio: osób urodzonych w 1996 i 1997 r.) oraz oddzielnie dla roczników starszych. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że:

„Listy przygotowywane są osobno z uwagi na to, że program ds. ewidencji ludności generuje tylko listy z rocznika podstawowego i dlatego listy z rocznika starszego sporządzone są osobno.”

Wobec powyższego podkreślić należy, iż zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1-3 r.k.w. wójt lub burmistrz (prezydent miasta) sporządza w dwóch egzemplarzach listę, na podstawie: rejestru osób objętych rejestracją, wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, o którym mowa w § 10 ust. 1 pkt 3, imiennego zestawienia osób, otrzymanego od wojskowego komendanta uzupełnień – wykorzystując dane osobowe z ewidencji ludności. Ustawodawca wprost wskazuje, że sporządza się jedną listę w dwóch egzemplarzach. Gdyby intencją ustawodawcy było tworzenie osobnych list dla roczników podstawowych i osobnych dla roczników starszych wskazałby wprost taki obowiązek tak, jak czyni to w § 3 ust. 3 r.r. w kwestii dotyczącej rejestru (dzieląc osoby ze względu na kryterium płci). Zauważyć również należy, iż w wyjaśnieniach przekazanych organom gmin przez Wojewodę Dolnośląskiego, pismem nr SOC-OP.6610.132.2015.RŁ z dnia 27 października 2015 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w *Wyjaśnieniach dotyczących organizacji i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2016 roku* wskazało, iż:

„(...) Na listę osób podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej wpisuje się wszystkich mężczyzn urodzonych w 1997 roku, mężczyzn starszych, figurujących w wykazach osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony oraz osoby wykazane przez WKU. (...) Wykaz może być uzupełniany w czasie trwania kwalifikacji

³⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1566 z późn. zm.

wojskowej o osoby ujęte w dodatkowych zestawieniach, przekazywanych przewodniczącemu PKLek (oraz właściwemu wójtowi) przez WKU (...).”³¹.

Z powyższego wynika, iż lista stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej powinna być jedna, a w razie otrzymania w czasie trwania kwalifikacji wojskowej dodatkowych zestawień, należy ją uzupełnić, a nie tworzyć osobną, dodatkową listę stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej. Nie stoi to na przeszkodzie wykorzystania do realizacji zadań rejestru mieszkańców, bowiem po przygotowaniu wykazu osób rocznika podstawowego i wykazu osób roczników starszych należy ujednoczyć numerację, tworząc jedną listę stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej.

Podczas czynności kontrolnych ustalono, że zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 r.k.w. Wójt Gminy Lubań prowadzi wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, ujmując w nim osoby, które nie dopełniły obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej w wyznaczonym terminie i miejscu. Przedmiotowy wykaz jest aktualizowany na bieżąco. Wójt Gminy Lubań przekazał wojewodzie za pośrednictwem starosty wnioski dotyczące liczby osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej, o których mowa w § 8 ust. 3 i 4 r.k.w. W aktach sprawy brak dokumentu potwierdzającego przekazanie Powiatowej Komisji Lekarskiej egzemplarza listy stawiennictwa, w myśl § 9 ust. 5 r.k.w. oraz dokumentów potwierdzających realizację obowiązku wynikającego z § 10 ust. 1 pkt 2³² r.k.w. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że:

„Listy przekazano osobiście w terminie do 16.01.2015 r. i 15.01.2016 r.”

oraz:

„Przyczyny niestawienia się osób i miejsca ich pobytu wyjaśniam na bieżąco, a informacje przekazywane były ustnie bezpośrednio przewodniczącemu PKL.”

W tym miejscu zauważyć należy, iż zgodnie z funkcjonującą w administracji publicznej zasadą pisemności przedmiotowe informacje należy przekazywać w formie pisemnej. Powyższe stanowi uchybienie formalne niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności.

Ponadto, stwierdzono, iż organ gminy nie realizował obowiązku wynikającego z § 10 ust. 1 pkt 5 lit. a) i b) r.k.w. oraz § 11 ust. 1 i 2 r.k.w. Nie zaistniały bowiem przesłanki uzasadniające działanie organu gminy w tym zakresie.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące realizacji obowiązków informacyjnych dotyczących kwalifikacji wojskowej oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Terminowość wykonywania obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w 2015 r. wezwania do kwalifikacji wojskowej były doręczane osobom terminowo, tj. co najmniej na siedem dni przed wyznaczonym terminem stawienia się do kwalifikacji wojskowej, zgodnie z przepisem § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej. Natomiast w 2016 r. termin ten nie zawsze był dochowany,

³¹ pkt 26 załącznika.

³² § 10 ust. 1 pkt 2 r.k.w. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) ustala przyczyny niestawienia się osób i miejsca ich pobytu, a wyniki ustaleń przekazuje przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień.

np. D..... P..... A..... odebrał wezwanie w dniu 8 lutego 2016 r., E.... A..... odebrał wezwanie w dniu 2 lutego 2016 r., T..... D..... odebrał wezwanie w dniu 3 lutego 2016 r. Natomiast w 2016 r. w jednostce kontrolowanej kwalifikacja wojskowa wyznaczona była na 4-5 lutego 2016 r. W tym miejscu przypomnieć należy, iż zgodnie z §4 ust. 2 r.k.w. wezwanie należy doręczyć osobie co najmniej na siedem dni przed wyznaczonym terminem stawienia się do kwalifikacji wojskowej. Natomiast doręczenie wezwania osobie w terminie krótszym stanowi naruszenie wskazanego przepisu prawa.

Listy stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 r. zostały, wg wyjaśnień pracownika, sporządzone terminowo, tj. najpóźniej do dnia ogłoszenia kwalifikacji wojskowej. W 2015 roku kwalifikacja została ogłoszona na dzień 16 stycznia 2015 r. (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2015 r.³³), a lista stawiennictwa została sporządzona w dniu 12 stycznia 2015 r. W 2016 roku kwalifikacja wojskowa została ogłoszona na dzień 15 stycznia 2016 roku (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 września 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2016 r.³⁴), a lista stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w 2016 r. została sporządzona w dniu 11 stycznia 2016 r.

Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej zostały przekazane powiatowej komisji lekarskiej w terminie zgodnym z § 9 ust. 5 zdanie drugie³⁵ rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, terminowość wykonywania obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej oceniono **pozytywnie**.

[dowód: akta kontroli str.: 255-292]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Lubań zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie rejestracji i kwalifikacji wojskowej oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

W związku z powyższym, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

W ZAKRESIE DOWODÓW OSOBISTYCH:

1. W przypadku braków formalnych wniosku stosować art. 64 §2 k.p.a.
2. Udostępniać dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy (w zakresie w jakim wykazał uprawnienia w ich otrzymaniu).

³³ Dz. U. poz. 1595.

³⁴ Dz. U. poz. 1585.

³⁵ Jeden egzemplarz listy wójt lub burmistrz (prezydent miasta) przekazuje powiatowej komisji lekarskiej nie później niż na siedem dni przed rozpoczęciem kwalifikacji wojskowej.

3. Prawidłowo kwalifikować i procedować wnioski o udostępnienie danych na podstawie art. 72 lub art. 75 u.d.o. oraz o wydanie zaświadczenia na podstawie art. 63 u.d.o.
4. W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych umieszczać oznaczenie organu gminy (w nagłówku) oraz wskazywać podstawę prawną działania jego działania.
5. W aktach sprawy pozostawiać egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt sprawy, zgodnie z § 60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej.

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI:

1. Postępowania meldunkowe prowadzić zgodnie z przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w szczególności z uwzględnieniem przepisów art. 35, 36, 50, 66a, 75 §1, 77, oraz art. 79 k.p.a.
2. Prawidłowo ustalać wszystkie strony postępowania i doręczać im decyzję zgodnie z art. 109 k.p.a.
3. W podstawach prawnych decyzji podawać obowiązujący przepis prawa oraz publikator.
4. Stronę w sentencji decyzji oznaczać tylko poprzez wskazanie jej imienia (imion), nazwiska oraz miejsca zamieszkania.
5. W decyzjach administracyjnych, w miejscu do tego przeznaczonym wskazywać oznaczenie organu (zamiast oznaczenia aparatu pomocniczego, tj. urzędu).
6. W zawiadomieniach wydanych na podstawie art. 10 i art. 61 §4 k.p.a. wskazywać oznaczenie organu gminy.
7. W zawiadomieniach o przeprowadzeniu oględzin wskazywać podstawę prawną działania organu.
8. Wydając zaświadczenia z rejestru mieszkańców w aktach sprawy przechowywać egzemplarz pisma wychodzącego (zaświadczenia), przeznaczonego do włączenia do akt sprawy.
9. Na zaświadczeniach wydawanych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców precyzyjnie wskazywać podstawę prawną działania organu oraz stosować adnotację o uiszczonej opłacie skarbowej, jak również o jej niepodleganiu, zgodnie z §4 ust. 1 pkt 1 i 3 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
10. Zaświadczenia wydawać zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności oraz prawidłowo wskazywać oznaczenie organu.
11. Dane z rejestru mieszkańców oraz z rejestru zamieszkania cudzoziemców udostępniać zgodnie z żądaniem wnioskodawcy i w zakresie w jakim wykaże uprawnienia w ich otrzymaniu.

W ZAKRESIE REJESTRACJI I KWALIFIKACJI WOJSKOWEJ:

1. Rejestr osób objętych rejestracją opatrywać podpisem i datą organu gminy.
2. W rejestrze osób objętych rejestracją uzupełniać rubrykę „*data ujęcia w rejestrze*”.
3. W nagłówku wezwań osób do stawienia się do kwalifikacji wojskowej umieszczać oznaczenie organu gminy.
4. Listę stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej sporządzać jedną w dwóch egzemplarzach, tj. zgodnie z §9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej.

5. Przy przekazywaniu Powiatowej Komisji Lekarskiej egzemplarza listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, przestrzegać zasady pisemności.
6. Wezwania do stawienia się do kwalifikacji wojskowej doręczać terminowo.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 9 stycznia 2017 roku** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak