



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 sierpnia 2017 r.

NK-KE.431.22.2017.IG

Pan
Stanisław Jastrzębski
Burmistrz Brzegu Dolnego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 12 i 13 lipca 2017 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 26 czerwca 2017 r. nr: NK-KE.0030.42.2017.IG oraz NK-KE.0030.43.2017.IG zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Iwona Gęsiak – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Iga Jaworska – inspektor wojewódzki,

przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Brzegu Dolnym z siedzibą przy ul. Kolejowej 29, 56-120 Brzeg Dolny, 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 – zwanej dalej u.d.o.,
- prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴ – zwanej dalej u.e.l.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 9 czerwca 2017 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2017 r. nr NK-KE.430.3.2017.DD.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tj.:
 - realizacją obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych,

¹ Dz.U. Nr 185, poz. 1092.

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

³ Dz.U. t.j. z 2017 r. poz. 1464

⁴ Dz.U. t.j. z 2017 r. poz. 657.

- udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.
- 2. Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - wykonywanie czynności materialno-technicznych w postaci przyjęcia i zarejestrowania zgłoszeń meldunkowych,
 - wydawanie przez organ gminy zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców,
 - terminowość załatwiania spraw dotyczących wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców,
 - udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców.

Okres objęty kontrolą:

- od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli w przedmiocie: dowody osobiste, ewidencja ludności.

W okresie kontrolowanym funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Stanisław Jastrzębski – Burmistrz Brzegu Dolnego. Sprawy z kontrolowanego zakresu prowadziła Pani Irena Derejczyk – inspektor oraz Pan Arkadiusz Komorowski – inspektor.

Realizację przez Burmistrza Brzegu Dolnego zadań z zakresu administracji rządowej należy ocenić:

I. negatywnie – w zakresie dowodów osobistych

II. pozytywnie z nieprawidłowościami – w zakresie ewidencji ludności

Pismem nr NK-KE.431.22.2017.IG z dnia 9 sierpnia 2017 r. przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego, do którego w ustawowym terminie nie wniesiono 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 stycznia 2016 r. o następujących seriach i numerach: CEN, CEU, CCU, CDF, CCW, CCG, CCU, CBY, CBY, CCZ, CCC, CCH, CCE, CCG, CDG, CEA, CDV, CER, CEM i CEU

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

utruty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu – zwanego dalej r.d.o. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał rodzic.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że do wszystkich wniosków została dołączona prawidłowa fotografia 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.

Ponadto na siedemnastu wnioskach znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, a na trzech wnioskach brak jest takiej adnotacji (wnioski w sprawach wydania dowodu osobistego nr CEN, CCH oraz CEU). Przepis § 9 ust. 4 r.d.o. stanowi, że organ gminy na wniosku odnotowuje w formie adnotacji sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, a w przypadku, o którym mowa w ust. 3 (złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego w postaci elektronicznej) na formularzu odbioru dowodu osobistego. Tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego ustala się na podstawie przedłożonego przez wnioskodawcę dotychczasowego dowodu osobistego lub ważnego dokumentu paszportowego tej osoby, a w przypadku osób, które nabyły obywatelstwo polskie, na podstawie posiadanego dokumentu podróży lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość. Natomiast w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego nie posiada dokumentu, o którym mowa powyżej, organ gminy ustala jej tożsamość na podstawie danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych. Ustalenie zatem tożsamości osoby w inny sposób, aniżeli opisany powyżej lub brak ustalenia tożsamości stanowi naruszenie przepisu § 9 ust. 1, 2 i 4 r.d.o.

We wszystkich skontrolowanych sprawach dotyczących wydania nowego dowodu osobistego z powodu uszkodzenia poprzedniego dowodu osobistego (dwa wnioski) podczas czynności kontrolnych stwierdzono brak formularza zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego oraz brak dołączonego do koperty dowodowej dokumentu tożsamości. Ponadto obydwa uszkodzone dowody osobiste zostały unieważnione nieprawidłowo, tj. w dniu odbioru nowego dowodu osobistego. Wobec powyższego wskazać należy, iż posiadacz dowodu osobistego, którego dowód osobisty został utracony lub uszkodzony, zgłasza niezwłocznie, osobiście ten fakt organowi dowolnej gminy (art. 47 ust. 1 u.d.o.⁵), który unieważnia dokument w dniu zgłoszenia (art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.⁶). Utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego zgłasza się na formularzu, którego wzór określony został w załączniku nr 5 i 6 do r.d.o. Natomiast zgodnie z § 16 ust. 3 r.d.o.⁷ do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty, a w sytuacji zgłoszenia uszkodzenia drogą elektroniczną lub w placówce konsularnej RP za pomocą poczty lub telefaksu, dokument można przekazać również pocztą. Organ gminy lub konsul wydaje osobie, która zgłasza utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego, zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, sporządzone na podstawie zweryfikowanych danych⁸. W związku z powyższym poproszono Pana Arkadiusza Komorowskiego o wyjaśnienia w tej sprawie. W wyjaśnieniach pracownik

⁵ Posiadacz dowodu osobistego, którego dowód osobisty został utracony lub uszkodzony, zgłasza niezwłocznie, osobiście ten fakt organowi dowolnej gminy, a posiadacz dowodu osobistego przebywający poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – dowolnej placówce konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶ Unieważnienie dowodu osobistego następuje z dniem zgłoszenia do organu dowolnej gminy lub placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego przez jego posiadacza lub przekazania do organu dowolnej gminy lub do placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej przez osobę trzecią znalezionej cudzego dowodu osobistego.

⁷ Do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty.

⁸ § 18 ust. 1 r.d.o.

wskazał, że „w przypadku uszkodzenia dowodu osobistego nie wydawałem zaświadczeń gdyż w mojej ocenie dowody nie były uszkodzone na tyle, by należało je unieważnić – mogły spełniać swoją funkcję do momentu odebrania dowodu osobistego”. Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach dotyczących utraty dowodu osobistego przyjmowane były formularze zgłoszenia utraty dowodu osobistego, co stanowi poprawną praktykę. Pracownik oświadczył, że również są wydawane zaświadczenia o utracie, jednak nie są sporządzane w dwóch egzemplarzach. Wobec powyższego należy wskazać, że powyższa praktyka jest niezgodna z § 60 ust. 4 instrukcji kancelaryjnej będącej załącznikiem 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 zakładowych⁹, który stanowi, że prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt. Ponadto art. 62 ust. 3 u.d.o. stanowi, iż dokumentację związaną z dowodami osobistymi sporządzoną w formie papierowej przechowuje się zgrupowaną w kopertach dowodowych oznaczonych imieniem i nazwiskiem osoby, imieniem ojca, datą urodzenia, numerem PESEL oraz serią i numerem dowodu osobistego. Nieprzechowywanie w kopercie dowodowej zaświadczenia, o którym mowa w art. 47 ust. 5 u.d.o. stanowi naruszenie powyższych przepisów.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że pracownik przyjmował niekompletne formularze o wydanie dowodu osobistego. W formularzu Mirosławastwierdzono brak nazwiska rodzowego, brak numeru domu i lokalu (wpisane w nieodpowiednie rubryki), w formularzu Krzysztofa brakowało obywatelstwa, a we wniosku Artura brak wskazania płci. Powyższe spowodowane jest brakiem należytej staranności pracownika przy przyjmowaniu wniosków o wydanie dowodu osobistego.

We wniosku Eweliny jako przyczynę wskazano „inne: zawarcie związku małżeńskiego” zamiast „zmiana danych zawartych w dowodzie”. Należy wskazać, że pracownik przyjmujący wniosek powinien weryfikować prawidłowość jego wypełnienia, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości poinformować o tym wnioskodawcę.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedury postępowania przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.:90-152]

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 **negatywnie**.

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

Kontroli poddano 20 wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w 8 sprawach wnioski nie zostały złożone na odpowiednich formularzach¹⁰, a organ nie wezwał do uzupełnienia braków formalnych wniosku na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Powyższe miało miejsce w sprawach

⁹ Dz.U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

¹⁰ Wzór wniosków reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 1604).

nr: SO.5344.11.2017, SO.5344.96.2016, SO.5344.128.2016, SO.5344.107.2016,
SO.5344.111.2016, SO.5344.125.2016, SO.5344.121.2016, SO.5344.78.2017
i SO.5344.86.2016. Powyższe oceniono negatywnie.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w większości przypadków organ udostępniał dane niezgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy, tj. w odpowiedziach na wnioski udostępniał informacje, o które strona nie wnioskowała. Powyższe miało miejsce m.in. w sprawach SO.5344.86.2017, SO.5344.104.2016 czy SO.5344.94.2017.

Wobec powyższego należy wskazać, iż organ administracji publicznej, zgodnie z art. 72 u.d.o. powinien udzielać odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych w konkretnej sprawie, w zakresie zgodnym z żądaniem podmiotu wnioskującego i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykaże uprawnienia do ich otrzymania.

Ponadto ustalono, iż w części pism będących odpowiedzią na wnioski o udostępnianie danych i udostępnienie dokumentacji, w nagłówkach błędnie wskazywano oznaczenie aparatu pomocniczego organu gminy, tj. Urzędu Miejskiego w Brzegu Dolnym, zamiast Burmistrza Brzegu Dolnego.

W sprawach dotyczących udostępnienia danych z RDO w celu sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia (m.in. sprawy SO.5344.11.2017, SO.5344.125.2016, SO.5344.128.2016 czy SO.5344.111.2016) organ nie pobierał opłaty za udostępnienie danych z RDO. Należy wskazać, że jedynie na mocy art. 54 u.e.l. wnioskodawca jest zwolniony z uiszczenia opłaty. Istnieje możliwość uzyskania danych zmarłej osoby z RDO, jednak po wykazaniu interesu prawnego (np. potrzeba sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia) i uiszczeniu opłaty za udostępnienie danych. W powyższych sprawach organ błędnie zakwalifikował wnioski, które nie wskazywały z jakiego rejestru wnioskodawca żąda udostępnienia danych. Pomijając fakt, że organ udzielił odpowiedzi nie wzywając o uzupełnienie braków formalnych poprzez złożenie właściwego wniosku, to jednak kierując się interesem wnioskodawcy powinien zakwalifikować wniosek jako żądanie udostępnienia danych z rejestru mieszkańców ewentualnie wystąpić o sprecyzowanie żądania wnioskodawcy. Ponadto z akt powyższych spraw nie wynika w jaki sposób organ weryfikował posiadanie interesu prawnego przez wnioskodawcę. Powyższe oceniono negatywnie.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że pozostałe 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. Ponadto ustalono, że w aktach spraw przechowywane są pisma organu gminy stanowiące odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych i udostępnienie dokumentacji, co jest zgodne z § 60 ust. 4 instrukcji kancelaryjnej.

Przyczyną ww. nieprawidłowości były odpowiednio nierzetelna analiza treści wniosków oraz nieprzestrzeganie procedur postępowania przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.:153-213]

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 oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, realizację przez Burmistrza Brzegu Dolnego zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych w zakresie wydawania dowodów osobistych oceniono negatywnie.

EWIDENCJA LUDNOŚCI

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych

Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych prowadzone były przez Panią Irenę Derejczyk – inspektora ds. obywatelskich.

W kontrolowanym okresie wydano 20 decyzji administracyjnych. Sprawdzeniu podlegały wszystkie postępowania (numery decyzji): SO.5343.15.2016, SO.5343.14.2016, SO.5343.13.2016, SO.5343.12.2016, SO.5343.11.2016, SO.5343.25.2015, SO.5343.22.2015, SO.5343.24.2015, SO.5343.20.2015, SO.5343.1.2017, SO.5343.10.2016, SO.5343.09.2016, SO.5343.08.2016, SO.5343.07.2016, SO.5343.06.2016, SO.5343.05.2016, SO.5343.04.2016, SO.5343.3.2016, SO.5343.2.2016, SO.5343.1.2016.

W wymienionych powyżej sprawach wydano 13 decyzji o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego, gdyż osoby spełniły przesłanki z art. 35 u.e.l., 1 decyzję o odmowie wymeldowania z miejsca pobytu stałego i 6 decyzji o umorzeniu postępowania. Trzy postępowania do dnia kontroli pozostawały w toku.

W każdym z opisanych przypadków organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym, w szczególności sprawdzał uiszczenie opłaty skarbowej za wydanie decyzji administracyjnej. W trakcie kontroli ustalono, iż w dwóch sprawach (nr SO.5343.09.2016 i SO.5343.06.2016) organ wezwał wnioskodawcę do uiszczenia brakującej opłaty skarbowej za wydanie decyzji. W podstawie prawnej wezwania wskazano art. 64 §2 k.p.a. jako podstawę do uzupełnienia brakującej opłaty skarbowej. W tym miejscu wskazać należy, iż art. 64 §2 k.p.a. stanowi podstawę do wezwania o uzupełnienie braków formalnych wniosku. Natomiast w kwestii uzupełnienia opłaty skarbowej nie może być uznane za działanie zgodne z prawem. Właściwą podstawą wezwania strony do uiszczenia opłaty skarbowej jest art. 261 §1 k.p.a., zgodnie z którym, w sytuacji gdy strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni.

Wyjaśnić należy, iż brak uiszczenia opłaty skarbowej nie jest "brakiem formalnym wniosku" o jakim mowa w art. 64 k.p.a. Należy bowiem odróżnić brak formalny wniosku w sytuacji, gdy podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach (art. 64 §2 k.p.a.) od braku fiskalnego w postaci nieuiszczenia opłaty¹¹. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w sprawach, gdzie wniosek nie spełniał wymagań formalnych (np. brak tytułu prawnego do lokalu) organ prawidłowo wzywał do jego uzupełnienia (art. 64 §2 k.p.a.).

¹¹ por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 04.09.2008 r. sygn. II SA/Ke 205/08

W sprawie nr SO.5343.1.4.2017 wniosek o wymeldowanie Monikiz miejsca pobytu czasowego złożyła Grażyna W trakcie postępowania organ ustalił, iż miejscem pobytu stałego ww. jest miejscowość R..... nr 18, gmina Ścinawa. W związku z powyższym, na podstawie art. 52 k.p.a. wystąpiono do Urzędu Miasta w Ścinawie o przesłuchanie Moniki na okoliczność opuszczenia miejsca pobytu czasowego. W piśmie wskazano okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień oraz podano, że „w przypadku jeśli Ww. wyrazi taką wolę prosimy o spowodowanie dopełnienia obowiązku wymeldowania z mieszkania przy ulicy W..... 2 m 4. tj. przyjęcia druku ” Zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu czasowego”.

W dniu 24.04.2017 r. Monika zgłosiła się do Urzędu Miasta w Ścinawie i złożyła formularz zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu czasowego, który następnie został przesłany do Burmistrza Brzegu Dolnego. Organ w drodze czynności materialno-technicznej wymeldował stronę z adresu pobytu czasowego i w dniu 04.05.2017 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.e.l. obywatel polski, który opuszcza miejsce pobytu stałego albo opuszcza miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu obowiązany jest wymeldować się. Obywatel polski dokonuje wymeldowania z miejsca pobytu stałego albo z miejsca pobytu czasowego:

- 1) w formie pisemnej na formularzu w organie gminy właściwym dla dotychczasowego miejsca pobytu, przedstawiając do wglądu dowód osobisty lub paszport, albo
- 2) w formie dokumentu elektronicznego na formularzu umożliwiającym wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego organu gminy, o którym mowa w pkt 1, pod warunkiem otrzymania przez osobę urzędowego poświadczenia odbioru. W cyt. przepisie ustawodawca wskazał sposób realizacji obowiązku wymeldowania się oraz właściwość miejscową organu, przed którym należy dokonać zgłoszenia wymeldowania.

Z powyższego jednoznacznie wynika, iż dla dokonania wymeldowania w drodze czynności materialno-technicznej, należy osobiście stawić się w organie gminy właściwym dla dotychczasowego miejsca pobytu a nie w jakimkolwiek organie gminy. Osobiste stawiennictwo jest wymogiem nałożonym na osobę, na której ciąży obowiązek meldunkowy, bowiem jedynie poprzez zastosowanie takiej uciążliwości przez prawodawcę, organ może mieć pewność co do tożsamości zgłaszającej się osoby oraz zgodności treści oświadczenia z jej wolą. Obowiązek meldunkowy może nastąpić także za pośrednictwem pełnomocnika lub w formie dokumentu elektronicznego, co nie pozbawia tej czynności osobistego charakteru. W związku z powyższym organ w trakcie trwania postępowania administracyjnego, dokonując wymeldowania w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie otrzymanego pocztą formularza meldunkowego oraz umarżając postępowanie w sprawie, naruszył szereg przepisów zarówno materialnych jak i procesowych. Należy wskazać, że organ po otrzymaniu przesłanego pocztą wniosku strony o wymeldowanie, powinien zawiadomić ją o konieczności osobistego stawienia w celu skutecznego wykonania obowiązku meldunkowego, a przesłany pocztą formularz dołączyć do zebranego materiału dowodowego i kontynuować postępowanie, zmierzając do wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę co do istoty. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

W sprawie nr SO.5343.12.2016 wniosek o wymeldowanie Krzysztofazłożyła Regina Z treści wniosku oraz z dołączonej kserokopii księgi

wieczyste i decyzji ustalającej wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego za rok 2016 wynika, iż przedmiotowa nieruchomość stanowi współwłasność kilku osób. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania (a także inne pisma procesowe i decyzję) organ wystosował tylko do wnioskodawcy i osoby, która miała być wymeldowana z miejsca pobytu stałego. Pomimo posiadania wiedzy, iż przedmiotowa nieruchomość stanowi współwłasność, organ gminy nie ustalił prawidłowo i nie zawiadomił wszystkich stron postępowania.

W powyższych sprawach został naruszony art. 28 k.p.a., który stanowi, iż stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek ustalenia wszystkich stron postępowania, na podstawie dołączonych do wniosku dokumentów, posiadanych rejestrów bądź wyjaśnień stron postępowania. Ponadto zgodnie z przepisem art. 61 §4 k.p.a. organ zobowiązany jest zawiadomić o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Powyższa czynność ma istotne znaczenie z uwagi na zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, określoną w art. 10 k.p.a. Należy także przypomnieć, iż pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym skutkować może jego wznowieniem na podstawie art. 145 §1 pkt 4 k.p.a.

Dyspozycja art. 35 u.e.l. stanowi, że organ gminy wydaje z urzędu lub na wniosek właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu decyzję w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego albo opuścił miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się. Stroną w postępowaniu o wymeldowanie w trybie administracyjnym będzie zatem każdy właściciel mieszkania lub inna osoba, której służy tytuł prawny do nieruchomości. Powyższe potwierdza także uchwała NSA z dnia 5 grudnia 2011 r. sygn. akt II OPS 1/11, z której wynika, że osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 35 u.e.l.

W opisanej sprawie zostały naruszone ww. przepisy, gdyż organ nie powiadomił pozostałych współwłaścicieli o toczącym się postępowaniu. Rozstrzygnięcie merytoryczne decyzji było prawidłowe. Przyczyną wyżej opisanej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

Na każdym etapie postępowania strony miały zapewniony czynny udział (art. 10 k.p.a.). Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Co do zasady prawidłowo stosowano przepisy prawa procesowego, w szczególności art. 50, 54, 67, 68 i 75 k.p.a.

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 (13 postępowań).

W skontrolowanych sprawach w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania, w wezwaniach oraz w zawiadomieniach, o których mowa w art. 10 k.p.a. i 36 k.p.a. w nagłówku zamiast oznaczenia organu (Burmistrz Brzegu Dolnego), wskazywano oznaczenie aparatu pomocniczego (Urząd Miasta). Jednakże wszystkie zawiadomienia były podpisane przez osobę z up. Burmistrza. Powyższe stanowi uchybienie formalne niepowodujące negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności.

Skontrolowane sprawy zakończone zostały wydaniem decyzji, które zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie,

pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Rozstrzygnięcia merytoryczne decyzji były prawidłowe.

Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W aktach wszystkich spraw znajdują się dokumenty potwierdzające wniesienie opłaty skarbowej za wydanie decyzji w wysokości 10 zł. Sprawy miały prowadzoną metrykę, co jest zgodne z art. 66a k.p.a.

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

[dowód: akta kontroli str.: 28-89]

Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych

Odnosnie terminowości załatwianych spraw w toku kontroli stwierdzono, iż tylko 5 spraw (SO. 5343.12.2016, SO.5343.1.2017, SO.5343.09.2016, SO.5343.08.2016, SO.5343.06.2016) było załatwionych terminowo. Kontrolowane postępowania wykazały, iż organ nie stosował również art. 36 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31.05.2017 r.) Pomimo przekroczenia dwumiesięcznego terminu do załatwienia sprawy, nie przesłano do stron informacji o niezakończonym terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższym zaniechaniem organ naruszył przepis art. 36 k.p.a.¹². Np. w sprawie nr SO.5343.14.2016 postępowanie wszczęto w dniu 28.09.2016 r. a decyzję wydano w dniu 30.05.2017 r., w sprawie nr SO.5343.11.2016 wniosek wpłynął w dniu 24.06.2016 r. a decyzję wydano w dniu 15.12.2016 r., w sprawie SO.5343.10.2016 postępowanie wszczęto w dniu 22.06.2016 r. a decyzję wydano w dniu 14.12.2016 r. Natomiast w sprawach, w których wystosowano do stron informację o niezakończonym terminie, nie wskazywano nowego terminu do załatwienia sprawy.

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 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”¹³. Biorąc powyższą interpretację pod uwagę

¹² O każdym przypadku niezakończonym terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. wyd. Beck, wyd. 10, str. 223.

stwierdzić należy, iż organ działał z nieuzasadnioną zwłoką, co w konsekwencji sprawiło, że sprawy zostały załatwione z naruszeniem art. 35 §1 k.p.a.

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

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Brzegu Dolnego zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności 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:

EWIDENCJA LUDNOŚCI

1. W wezwaniach o uiszczenie opłaty skarbowej stosować prawidłową podstawę prawną tj. art. 261 § 1 k.p.a.
2. Prawidłowo ustalać wszystkie strony postępowania i zawiadamiać je o wszczęciu.
3. Zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu stałego realizować zgodnie z art. 33 ust. 2 e.l.
4. Postępowania meldunkowe prowadzić zgodnie z przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w szczególności z uwzględnieniem przepisów art. 50,54,67,68 i 75 k.p.a.
5. Na zawiadomieniach stosować prawidłowe pieczęcie, tj. Burmistrz Brzegu Dolnego.
6. Postępowania administracyjne prowadzić zgodnie z art. 35 k.p.a.
7. Informując strony o niezakończonym postępowaniu w terminie w zawiadomieniach prawidłowo stosować art. 36 k.p.a.

W ZAKRESIE DOWODÓW OSOBISTYCH

1. Sporządzać adnotacje o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego.
2. W przypadkach zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego, unieważniać dokument w dniu zgłoszenia – po przyjęciu odpowiedniego formularza oraz żądać przekazania przez posiadacza uszkodzonego dowodu osobistego, celem dołączenia do koperty dowodowej.

3. W przypadku zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego wydawać odpowiednie zaświadczenia i jeden egzemplarz przechowywać w kopercie dowodowej.
4. Dokładać należytej staranności przy weryfikowaniu kompletności i prawidłowości wypełnienia składanych wniosków dowodowych.
5. W przypadku wpływu wniosku o udostępnienie danych z RDO lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi niezłożonego na odpowiednim formularzu, wzywać do uzupełnienia jego braków formalnych na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
6. Udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy.
7. W nagłówkach odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych wskazywać oznaczenie organu, a nie aparatu pomocniczego.
8. Prawidłowo kwalifikować wpływające wnioski o udostępnienie danych, a w razie wątpliwości występować do wnioskodawców o sprecyzowanie żądania.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie w terminie **do dnia 29 września 2017 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak