



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 marca 2017 r.

NK-KE.431.38.2016.KL

Pan
Rafał Dutkiewicz
Prezydent Wrocławia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 5 grudnia 2016 r. – 31 stycznia 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 14 listopada 2016 r. nr: NK-KE.0030.70.2016.KL i NK-KE.0030.71.2016.KL, Nk-KE.0030.72.2016.KL oraz NK-KE.0030.73.2016.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,
- Danuta Frydlewicz – Pierucka – inspektor wojewódzki,
- Iga Jaworska – inspektor wojewódzki,

przeprowadził w Urzędzie Miejskim Wrocławia z siedzibą przy pl. Nowym Targ 1-8, 50-141 Wrocław, 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.

¹ Dz.U. Nr 185, poz. 1092.

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

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

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

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

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

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,
 - wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dot. dowodów osobistych,
 - wydawania przez organ gminy zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych,
 - terminowości załatwiania spraw dotyczących wydawania zaświadczeń z Rejestru 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
 - wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 lub art. 127 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

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 Rafał Dutkiewicz – Prezydent Wrocławia.

Sprawy z zakresu dowodów osobistych oraz ewidencji ludności należą do zadań⁶ Departamentu Obsługi i Administracji, nadzorowanego przez Sekretarza Miasta Wrocławia⁷ – Pana Włodzimierza Patalasa,

- Wydziału Spraw Obywatelskich: funkcję Dyrektora Wydziału sprawuje Pan Henryk Zieliński, natomiast funkcję zastępcy Dyrektora Wydziału – Pani Bożena Bronowicka oraz Pani Anna Krukowska,

- Działu Dowodów Osobistych: funkcję Kierownika Działu sprawuje Pani Agnieszka Plucińska

- Działu Ewidencji Ludności:

- Rejestru Wyborców: funkcję Kierownika sprawuje Pani Halina Chorzempa (dot. udostępniania danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców),
- Aktualizacji Dokumentów: funkcję Kierownika sprawuje Pani Janina Nowak,
- Rejestracji Pobytów Stałych i Czasowych: funkcję Kierownika sprawuje Pan Łukasz Niewierkiewicz,

- Działu Decyzji Administracyjnych: funkcję Kierownika Działu pełni Pani Urszula Mielczarek.

Sprawy z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej zależą do zadań⁸:

- Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji (nadzorowanego przez Wiceprezydenta Wrocławia – Pana Wojciecha Adamskiego), gdzie funkcję Dyrektora Departamentu sprawuje Pan Lech Filipiak,

- Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego: funkcję Dyrektora Wydziału sprawuje Pan Stanisław Kosiarczyk, natomiast zastępcy Dyrektora Wydziału – Pan Zbigniew Szklarski,

- Działu Bezpieczeństwa i Obronności: funkcję Kierownika Działu sprawuje Pan Tadeusz Lenkiewicz.

Zadania dotyczące:

- dowodów osobistych oraz ewidencji ludności realizowane są przez pracowników w Centrum Obsługi Mieszkańca I przy ul. G. Zapolskiej 4 we Wrocławiu, w Centrum Obsługi Mieszkańca II przy pl. Nowy Targ 1-8, a także w Centrum Obsługi Mieszkańca IV przy al. M. Kromera 44.

- rejestracji i kwalifikacji wojskowej realizowane są przez pracowników w siedzibie Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego przy ul. Strzegomskiej 148 we Wrocławiu.

Realizację przez Prezydenta Wrocławia zadań z zakresu administracji rządowej należy ocenić:

I. negatywnie – w zakresie dowodów osobistych

II. pozytywnie z nieprawidłowościami – w zakresie ewidencji ludności

⁶ <http://bip.um.wroc.pl/arttykul/227/3174/wydzial-spraw-obywatelskich>.

⁷ § 13 ust. 6 Zarządzenia nr 835/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia.

⁸ <http://bip.um.wroc.pl/arttykul/226/3221/wydzial-bezpieczenstwa-i-zarzadzania-kryzysowego>.

III. pozytywnie z nieprawidłowościami – w zakresie rejestracji i kwalifikacji wojskowej

Pismem nr NK-KE.431.38.2016.KL z dnia 10 marca 2017 r. przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego. Pismem nr WKN-OK.1710.1.29.2016 z dnia 23 marca 2017 r. Sekretarz Miasta Wrocławia wniósł z up. Prezydenta Wrocławia pisemne zastrzeżenia, które w części zostały uwzględnione, a w części oddalone. Stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej.

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 200 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych w kontrolowanym okresie o następujących seriach i numerach:

CAU 693...	CAI 475...	CCV 692...	CAR 091...	CCE 070...
CAT 618...	CBI 214...	CCV 686...	CAP 756...	CCE 017...
CAS 874...	CBM 796...	CCV 682...	CAG 842...	CBZ 848...
CAS 142...	CBP 828...	CCV 668...	CAP 256...	CCD 287...
CAR 735...	CBP 892...	CCV 665...	CAP 455...	CCJ 800...
CAA 750...	CCV 099...	CCV 662...	CAN 341...	CCH 998...
CAB 545...	CCU 500...	CDP 891...	CAN 543...	CCI 000...
CAC 222...	CDB 168...	CCW 340...	CAN 974...	CCI 200...
CAD 377...	CBR 384...	CDF 836...	CAM 612...	CDH 906...
CAE 190...	CBS 263...	CCA 321...	CAH 934...	CDI 565...
CAE 999...	CCY 290...	CCD 999...	CAI 681...	CDI 147...
CAF 632...	CCZ 599...	CCV 912...	CBI 000...	CDG 300...
CAG 661...	CDD 499...	CCN 437...	CBD 758...	CDD 779...
CAP 984...	CDC 800...	CDF 334...	CBC 752...	CDE 933...
CAP 076...	CDD 100...	CCW 274...	CBE 853...	CCV 286...
CAN 817...	CDD 199...	CBE 796...	CBF 461...	CCB 978...
CAM 724...	CDL 715...	CBU 881...	CBG 793...	CCC 359...
CAM 265...	CDL 105...	CBU 631...	CBG 952...	CAP 081...
CAL 600...	CDL 043...	CBU 257...	CBH 658...	CCY 494...
CAL 062...	CDM 138...	CBU 329...	CDD 500...	CDE 176...
CAK 123...	CDM 819...	CBU 080...	CDA 600...	CDB 358...
CAJ 261...	CBW 770...	CBT 654...	CCY 204...	CCU 903...
CAJ 142...	CCN 527...	CBT 360...	CCV 500...	CDP 884...
CAI 091...	CBX 027...	CBT 040...	CCW 700...	CCU 535...

CAH 140...	CBY 073...	CBS 439...	CCV 700...	CCU 204...
CBS 119...	CCN 260...	CBB 426...	CDD 909...	CDD 836...
CBE 927...	CDM 117...	CBC 354...	CDB 301...	CCY 785...
CBN 886...	CBY 495...	CBD 189...	CDB 001...	CCU 245...
CBN 747...	CCN 842...	CBE 596...	CCZ 310...	CBY 487...
CAH 474...	CCN 146...	CBG 410...	CCY 494...	CCB 470...
CAG 332...	CDI 447...	CBI 361...	CBN 937...	CBX 326...
CAG 572...	CDI 250...	CBK 101...	CBD 912...	CCD 931...
CAF 419...	CDF 859...	CBL 347...	CBN 240...	CAJ 916...
CAD 761...	CDP 012...	CBM 758...	CCY 641...	CAJ 532...
CAE 280...	CCV 328...	CAV 620...	CCW 900...	CAJ 682...
CAC 936...	CCW 034...	CAX 463...	CDN 831...	CBX 127...
CAK 853...	CCU 258...	CAY 669...	CDM 252...	CCV 694...
CAL 264...	CCW 941...	CBS 035...	CCV 851...	CCV 693...
CAK 347...	CCC 833...	CBR 335...	CDD 047...	CBP 490...
CBN 959...	CBD 940...	CCZ 524...	CDB 943...	CCA 158...

Na tej podstawie ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ust. 1-3 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁹, 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 zwrotu¹⁰, zwanego dalej r.d.o. W przypadku wydania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał rodzic (dot.: CAE 999..., CAM 724..., CAL 062..., CAK 123..., CAE 280..., CAK 853..., CAK 347..., CCW 034..., CCV 694..., CCV 693..., CCV 692..., CCV 686..., CCV 682..., CCV 668..., CCV 665..., CCV 662..., CDP 891..., CCW 340..., CCV 912..., CCN 437..., CCW 274..., CBU 631..., CBU 257..., CBE 596..., CAY 669..., CAP 256..., CAN 974..., CAM 612..., CCY 204..., CBN 937..., CBD 912..., CDN 831..., CDM 252..., CBZ 848..., CCI 000..., CCV 286..., CCB 978..., CCC 359...).

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że do wniosków dołączona została 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. W sprawie dot. CDM 117... do wniosku załączono fotografię przedstawiającą osobę noszącą nakrycie głowy oraz zaświadczenie o przynależności do wspólnoty wyznaniowej zarejestrowanej w Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 29 ust. 3 u.d.o.

Stwierdzono, że w sprawie dot. CAK 853... (wniosek przyjęty przez Panią Krzysztofę Porzuczek – starszego specjalistę) naruszony został art. 29 ust. 1 u.d.o. w związku z § 7 ust. 2 r.d.o. Na formularzu odbioru dowodu osobistego znajduje się adnotacja pracownika wydającego dokument (Pani Barbary Grużewskiej – starszego specjalisty) o następującej treści:

⁹ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 391 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. poz. 212.

„Dziecko obecne przy odbiorze dowodu – zdjęcia w dowodzie mają ponad 2 lata.”
Ustawodawca wskazał wprost, że do wniosku o wydanie dowodu osobistego dołącza się aktualną fotografię, która powinna być wykonana nie wcześniej niż 6 miesięcy przed złożeniem wniosku. Skoro zatem w omawianej sprawie dołączona fotografia została wykonana znacznie wcześniej, aniżeli przewidują to przepisy prawa, stwierdzić należy, iż powyższe działanie stanowi nieprawidłowość. Ustawodawca wskazał, że dowód osobisty wydany osobie, która ukończyła 5 rok życia, jest ważny przez okres 10 lat od daty wydania dowodu osobistego (art. 7 ust. 2 u.d.o.). Wizerunek małoletnich ulega znacznie większym i szybszym zmianom, aniżeli osób dorosłych, co w perspektywie dziesięcioletniego okresu ważności dowodu osobistego ma istotne znaczenie. Wobec powyższego zapis § 7 ust. 2 r.d.o. należy przestrzegać rygorystycznie.

W wyniku kontroli ustalono, że organ gminy nie zawsze prawidłowo ustala tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, np.:

- CAG 572... (wniosek złożony z powodu utraty poprzedniego dokumentu) – tożsamość ustalono na podstawie legitymacji studenckiej (wniosek przyjęty przez Panią Iwonę Kostrzewską – starszego specjalistę),

- CAF 419... (wniosek złożony z powodu utraty poprzedniego dokumentu) – tożsamość ustalono na podstawie książeczki wojskowej (wniosek przyjęty przez Panią Barbarę Brocką – starszego specjalistę),

- CBU 631... (wniosek o wydanie pierwszego dowodu osobistego) – tożsamość osoby małoletniej ustalono na podstawie „oświadczenia matki” (wniosek przyjęty przez Panią Izabelę Pawlicką – samodzielnego referenta),

- CBU 329... (wniosek o wydanie pierwszego dowodu osobistego) – tożsamość ustalono na podstawie legitymacji szkolnej (wniosek przyjęty przez Panią Wiesławę Gawluk – starszego specjalistę),

- CAP 756... (wniosek o wydanie pierwszego dowodu osobistego) – tożsamość ustalono na podstawie legitymacji szkolnej (wniosek przyjęty przez Panią Mirosławę Zielińską – starszego specjalistę),

- CAP 256... (wniosek o wydanie pierwszego dowodu osobistego) – tożsamości osoby małoletniej nie ustalono, na wniosku w rubryce *sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu* widnieje jedynie adnotacja „*dziecko obecne przy składaniu wniosku*” (wniosek przyjęty przez Panią Małgorzatę Malczewską – starszego specjalistę),

- CAM 612... (wniosek o wydanie pierwszego dowodu osobistego) – tożsamość osoby małoletniej ustalono na podstawie potwierdzenia matki (wniosek przyjęty przez Panią Małgorzatę Malczewską – starszego specjalistę),

- CAN 543... (wniosek o wydanie pierwszego dowodu osobistego) – tożsamość ustalono na podstawie legitymacji szkolnej (wniosek przyjęty przez Panią Elżbietę Kryszałowicz – starszego specjalistę),

- CBH 658... (wniosek złożony z powodu utraty poprzedniego dokumentu) – brak adnotacji o ustaleniu tożsamości wnioskodawcy (wniosek przyjęty przez Panią Paulinę Durał – samodzielnego referenta).

W sprawach dotyczących wydania dowodu osobistego dla osoby małoletniej na wniosku brak adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości dziecka, np.:

- CAK 347... (wniosek przyjęty przez Panią Monikę Lasotę - specjalistę),

- CCV 693... (na wniosku brak inf. o pracowniku przyjmującym),
- CCV 668... (wniosek przyjęty przez Panią Joannę Chmielińską – starszego specjalistę),
- CDP 891... (wniosek przyjęty przez Panią Mirosławę Włodarczyk – starszego specjalistę),
- CCW 340... (wniosek przyjęty przez Panią Iwonę Kostrzewską – starszego specjalistę).

W sprawach dot. CCV 912..., CCN 437..., CDF 334..., CCW 274..., CBE 796..., CDI 250..., CBN 937..., CBD 912..., CBN 240..., CCY 641..., CCW 900... dowody osobiste zostały wydane na wnioski złożone w postaci elektronicznej (za pośrednictwem portalu ePUAP). W tych sprawach na formularzu odbioru dowodu osobistego brak adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego lub jest ona nieprawidłowa. Dla przykładu, w sprawie dot. CBE 796..., CBN 240... (formularze odbioru dowodu wystawione przez Panią Barbarę Brocką – starszego specjalistę), CCY 641... (formularz odbioru dowodu wystawiony przez Panią Mariolę Jąźwińską – starszego specjalistę) oraz CCW 900... (formularz odbioru dowodu wystawiony przez Panią Małgorzatę Malczewską – starszego specjalistę), na formularzu odbioru dowodu osobistego znajduje się adnotacja dot. serii, numeru i wystawcy poprzednio posiadanego dowodu osobistego, dacie jego anulowania, zwrocie wnioskodawcy oraz jego podpis. W sprawach dot. dowodów o numerach CCN 437... (formularz odbioru dowodu wystawiony przez Panią Wioletę Majchrzak – starszego specjalistę), CBN 937... (formularz odbioru dowodu wystawiony przez Panią Wiesławę Kozińską – starszego specjalistę), CBD 912... (formularz odbioru dowodu wystawiony przez Panią Barbarę Grużewską – starszego specjalistę) na formularzu odbioru dowodu znajduje się adnotacja o sposobie ustalenia tożsamości rodzica (wnioskującego o wydanie dowodu osobistego dla dziecka) natomiast brak adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości dziecka.

Wobec powyższego wyjaśnić należy, że przepis § 9 ust. 4 r.d.o. stanowi, iż 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 (9 ust. 1 i 2 r.d.o.). Nieprawidłowym zatem jest ustalenie tożsamości na podstawie innych dokumentów (a tym bardziej żądanie od wnioskodawcy przedłożenia innych dokumentów) niż wskazane w ww. przepisach prawa¹¹.

Wyjaśnić również należy, że w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.d.o. ustawodawca wprowadził definicję legalną *wnioskodawcy*. Przez użyte w ustawie określenie *wnioskodawcy* należy rozumieć: *osobę ubiegającą się o wydanie dowodu osobistego lub osobę składającą wniosek*

¹¹ Pismo Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr DSO/WEL-6190-45/15 z dnia 16 kwietnia 2015 r., pkt 2 oraz pismo Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu nr SOC-OP.620.10.2015.MR z dnia 20 lipca 2015 r., pkt. 10, a także pismo nr SOC-OP.622.16.2015.MR z dnia 28 września 2015 r., pkt 6.

na jej rzecz na zasadach określonych w (...) ustawie. Z powyższego wynika, że osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego nie zawsze będzie tożsama z osobą składającą wniosek. Przez osobę ubiegającą się o wydanie dowodu osobistego należy rozumieć osobę, której dane mają zostać wprowadzone do blankietu dowodu osobistego (na rzecz której zostanie spersonalizowany dowód osobisty). Natomiast przez osobę składającą wniosek – w przypadku małoletnich, należy rozumieć rodzica, opiekuna prawnego lub kuratora. Przepis art. 25 ust. 1 i 2 u.d.o określa bowiem, że wniosek o wydanie dowodu osobistego składa osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, natomiast w imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, wniosek składa rodzic, opiekun prawny lub kurator. Skoro zatem, obowiązkiem organu gminy jest ustalenie tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (§ 9 r.d.o.), to w przypadku wniosku o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego należy odnotować sposób ustalenia tożsamości małoletniego oraz osoby składającej wniosek na jego rzecz, a nie jedynie osoby składającej wniosek na rzecz małoletniego. Z powyższej czynności, zgodnie z § 9 ust. 4 r.d.o. należy sporządzić stosowną adnotację, jednoznacznie wskazującą na sposób ustalenia tożsamości.

Ponadto, wskazać należy, że przepisy prawa nie regulują kwestii dokumentowania zwrotu unieważnionego dowodu osobistego jego posiadaczowi. O ile przyjąć należy, że dobrą praktyką powinno być umieszczanie w kopercie dowodowej (np. na formularzu odbioru nowego dowodu osobistego) informacji, która potwierdzać będzie fakt zwrotu dokumentu jego posiadaczowi (na podstawie § 23 ust. 2 r.d.o.), o tyle informacja ta powinna zostać sporządzona przez pracownika organu gminy. Nie można natomiast żądać od osoby zainteresowanej, aby składała w tym zakresie oświadczenia lub podpisy¹².

We wniosku dot. CDF 836... (przyjętym przez Panią Elżbietę Kryszałowicz – starszego specjalistę) osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego wskazała nieprawidłowy numer PESEL (wniosek został wypełniony pismem drukowanym). Obok znajduje się odręcznie dopisany prawidłowy numer PESEL (brak wskazania osoby, która dokonała zmian we wniosku). Wobec powyższego wyjaśnić należy, iż niedopuszczalna jest modyfikacja żądania wnioskodawcy przez organ gminy bez wiedzy i zgody wnoszącego podanie. To od wnioskodawcy zależy treść wniosku i jedynie on może go zmodyfikować. W sytuacji, gdy w sprawie pojawiają się wątpliwości, a osoba osobiście składa podanie, należy podjąć bezpośrednio czynności wyjaśniające. W przypadku wprowadzenia przez wnioskodawcę zmian do podania, należy odnotować kto dokonał modyfikacji (np. poprzez złożenie podpisu lub parafki przez wnioskodawcę bądź sporządzenie adnotacji przez pracownika).

W sprawach dot. CAR 735... (wniosek przyjęty przez Panią Paulinę Durał – samodzielnego referenta) CAH 140... (wniosek przyjęty przez Panią Ewę Frankowską – starszego specjalistę) oraz CBU 881... (wniosek przyjęty przez Panią Iwonę Kostrzewską – starszego specjalistę) na wniosku jako przyczyna ubiegania się o wydanie dowodu zaznaczona została opcja *inny (wpisz jaki)* i dopisano „*chęć posiadania nowego dowodu*” natomiast we wniosku dot. CBD 912... (wniosek złożony za pośrednictwem portalu ePUAP,

¹² Pismo Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr DSO/WEL-6190-45/15 z dnia 16 kwietnia 2015 r., pkt 5.

przyjęty przez Panią Wioletę Majchrzak – starszego specjalistę) przy opcji *inny* dopisano „*wyjazd za granicę*”. Wyjaśnić należy, iż okoliczności uzasadniające wydanie dowodu osobistego określone zostały w art. 46 ust. 1 u.d.o. W obecnym stanie prawnym nie wskazano możliwości ubiegania się o wydanie nowego dowodu osobistego, jeżeli nie zaistniała żadna z przyczyn wydania dowodu określona we wskazanym na wstępie przepisie. Punkt 7 ww. przepisu, który pozwalał na wymianę dowodu osobistego wyłącznie z tego powodu, że wnioskodawca życzył sobie posiadać dowód osobisty wg nowego wzoru, został uchylony. W analizowanych sprawach, w pierwszej kolejności należało zatem pouczyć wnioskodawcę o obowiązujących regulacjach prawnych (m. in. przesłankach ubiegania się o wydanie dowodu osobistego), a w przypadku braku zmiany żądania wydać stosowną decyzję administracyjną w oparciu o art. 32 ust. 1 u.d.o. W przedmiotowych sprawach naruszony został art. 46 ust. 1 u.d.o.

W wyniku kontroli ustalono, że w przypadku ubiegania się wydanie nowego dowodu osobistego z powodu utraty lub uszkodzenia dowodu nie zawsze przyjmowane było zgłoszenie, o którym mowa w § 16 r.d.o., np.:

- CAG 572... (wniosek przyjęty przez Panią Iwonę Kostrzewską – starszego specjalistę),

- CAJ 682... (wniosek przyjęty przez Panią Danutę Migdał – starszego specjalistę).

Wobec powyższego wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 47 u.d.o. posiadacz dowodu osobistego, którego dowód osobisty został utracony lub uszkodzony, zgłasza niezwłocznie ten fakt organowi dowolnej gminy, a posiadacz dowodu osobistego przebywający poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - dowolnej placówce konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej. Utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego zgłasza się na formularzu, o którym mowa w art. 48 u.d.o. w związku z § 16 r.d.o. Na tej podstawie organ gminy dokonuje unieważnienia dowodu osobistego, zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o. W ww. sprawach naruszone zostały przepisy art. 48 ust. 1 u.d.o. w związku z § 16 ust. 1 r.d.o.

Zgodnie z § 18 r.d.o. organ gminy wydaje osobie, która zgłasza utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego, zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego. Wobec powyższego, w toku czynności kontrolnych ustalono, iż przedmiotowe zaświadczenia są przechowywane *ad acta* w kopertach dowodowych, za wyjątkiem kopert dowodowych dot. CBI 361..., CBI 000..., CAP 081... (wnioski przyjęte przez Panią Annę Łakotę-Wiśniewską – specjalistę), CBR 335.... (wniosek przyjęty przez Panią Krystynę Szura – starszego specjalistę), CBE 853... (wniosek przyjęty przez Panią Paulę Wilk – specjalistę), CCU 535... (wniosek przyjęty przez Panią Mariolę Jaźwińską – starszego specjalistę), CAJ 682... (wniosek przyjęty przez Panią Danutę Migdał – starszego specjalistę), w których nie było przedmiotowych zaświadczeń. Powyższe stanowi naruszenie § 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 zakładowych¹³, zgodnie z którym prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt. W sprawach, gdzie zgłoszono uszkodzenie dowodu osobistego, w kopertach dowodowych znajdował się uszkodzony dokument, co jest

¹³ Dz.U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

zgodne z § 16 ust. 3 r.d.o.¹⁴. Wyjątek stanowiły koperty dowodowe dot. CCU 245... (wniosek przyjęty przez Panią Halinę Chudy – starszego specjalistę) i CBY 487... (wniosek przyjęty przez Panią Elżbietę Kryszalowicz – starszego specjalistę). Zatem, jeśli na wniosku o wydanie dowodu osobistego wnioskodawca jako powód ubiegania się o wydanie dowodu osobistego wskazał uszkodzenie dokumentu – to na pracowniku przyjmującym wniosek spoczywa obowiązek weryfikacji jego kompletności. Wobec powyższego należy wyjaśnić, że w przypadkach zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego wnioskodawca zobowiązany jest załączyć uszkodzony dokument, który należy umieścić w kopercie dowodowej. Powyższe stanowi naruszenie § 16 ust. 3 r.d.o. Niemniej jednak w trakcie kontroli ustalono, że w przedmiotowych sprawach unieważnienie uszkodzonych dowodów osobistych nastąpiło z dniem zgłoszenia uszkodzenia dokumentu, co jest zgodne z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.¹⁵

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że odbiór dokumentu tożsamości był każdorazowo potwierdzany na formularzu odbioru dowodu osobistego, zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2. Odbiór dokumentu dokonywany był osobiście (zgodnie z art. 30 ust. 1 u.d.o.), a w przypadku dokumentu tożsamości wydanego małoletniemu – dowód odbierał rodzic. Nie zawsze jednak był to rodzic, który wnioskował o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego, np.:

- CAK 123... – odbioru dokonał ojciec, choć wniosek złożyła matka, brak adnotacji o przyczynie odbioru przez inną osobę niż wnioskodawca,
- CCV 692... - odbioru dokonał ojciec, choć wniosek złożyła matka, brak adnotacji o przyczynie odbioru przez inną osobę niż wnioskodawca,
- CCW 274... - odbioru dokonała matka, choć wniosek złożył ojciec, brak adnotacji o przyczynie odbioru przez inną osobę niż wnioskodawca,
- CAP 256... – odbioru dokonał ojciec, choć wniosek złożyła matka, brak adnotacji o przyczynie odbioru przez inną osobę niż wnioskodawca,
- CBD 912... – odbioru dokonała matka, choć wniosek złożył ojciec, brak adnotacji o przyczynie odbioru przez inną osobę niż wnioskodawca.

Wobec powyższego przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 25 ust. 2 u.d.o. wniosek o wydanie dowodu w imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych składa rodzic, opiekun prawny lub kurator. Zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 r.d.o. dowód wydany osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych (osobie posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych) odbiera rodzic albo opiekun prawny lub kurator. Nie bez znaczenia pozostaje również definicja *wnioskodawcy* zawarta w art. 2 pkt 5 u.d.o. Na formularzu odbioru dowodu osobistego znajduje się pozycja *własnoręczny czytelny podpis wnioskodawcy lub pełnomocnika*.

Z powyższego wynika, że – co do zasady – dowód osobisty powinien odebrać ten z rodziców, który wnioskował o wydanie dokumentu (chyba że małoletni ukończył 13. rok życia i sam może odebrać dowód). Jednakże, jeżeli z jego wyjaśnień będą wynikały ważne powody, dla których wnioskujący rodzic nie może odebrać dokumentu, to dopuszczalnym jest

¹⁴ Do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty.

¹⁵ 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.

umożliwienie odbioru dowodu osobistego przez drugiego z rodziców. W takiej sytuacji zasadne wydaje się dokonanie przez pracownika organu gminy stosownej adnotacji na formularzu odbioru dowodu osobistego w części *Adnotacje urzędowe (Inne adnotacje)* odnośnie przyczyny wydawania dokumentu drugiemu z rodziców (np. rodzic wnioskujący zmarł, wyjechał za granicę)¹⁶.

Ponadto stwierdzono, że we wszystkich sprawach do Rejestru Dowodów Osobistych prawidłowo wprowadzono informację o unieważnieniu poprzednio posiadanych dowodów osobistych. W sprawie dot. CAJ 682... (wniosek przyjęty przez Panią Danutę Migdał – starszego specjalistę) poprzedni dowód osobisty został nieprawidłowo unieważniony. Wnioskodawca w dniu 18 maja 2015 r. wniósł o wydanie dowodu osobistego z powodu uszkodzenia poprzedniego dokumentu tożsamości. W kopercie dowodowej brak formularza zgłoszenia uszkodzenia dowodu, natomiast w RDO poprzedni dokument został unieważniony w dniu odbioru nowego dokumentu, przy czym jako powód wskazano *inne przyczyny*.

Wobec powyższego, wyjaśnić należy, iż wydanie nowego dowodu osobistego następuje m. in. w przypadku uszkodzenia dowodu osobistego w stopniu utrudniającym lub uniemożliwiającym identyfikację jego posiadacza (art. 46 ust. 1 pkt 4 u.d.o.). Posiadacz dowodu, którego dokument został uszkodzony zgłasza niezwłocznie ten fakt organowi gminy na formularzu, o którym mowa w art. 48 u.d.o. w związku z § 16 r.d.o. Do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty, a jeżeli zgłoszenie nastąpiło w trybie określonym w art. 47 ust. 2 lub 3 ustawy, dokument ten przekazuje się pocztą lub osobiście. Natomiast unieważnienie dowodu osobistego następuje z dniem zgłoszenia do organu dowolnej gminy lub placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej 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 (art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.). W analizowanej sprawie naruszone zostały ww. przepisy.

Wnioski dot. CBI 361..., CBI 000... zostały złożone przez osoby osadzone w zakładzie karnym. Na wniosku znajduje się pieczęć i podpis opiekuna z zakładu karnego. Wobec powyższego poproszono Kierownika Działu – Panią Agnieszkę Plucińską o wyjaśnienia. Poinformowała ona, że:

„Wnioski o wydanie dowodu osobistego dla osób osadzonych w Zakładzie Karnym przyjmowane są w miejscu przebywania osób. Wnioski przygotowują wychowawcy osadzonych i przekazują w Zakładzie Karnym pracownikowi Urzędu Miejskiego Wrocławia (dalej UMW). Pracownik po powrocie do placówki urzędu weryfikuje poprawności danych z wniosku oraz dołączonej fotografii z Rejestrem Dowodów Osobistych.

Gotowe spersonalizowane dowody osobiste są dostarczane do zakładu karnego przez tego samego pracownika, który obsługiwał wnioski. Odbiór dowodu prze wnioskodawcę jest osobisty. Przy odbiorze następuje weryfikacja tożsamości posiadacza dowodu, posiadacz kwituje odbiór, jednocześnie fizycznie jest unieważniany poprzedni dowód osobisty, jeżeli nie została

¹⁶ Pismo Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu nr SOC-OP.620.10.2015.MR z dnia 20 lipca 2015 r., pkt 2.

zgłoszona utrata poprzedniego dowodu. Obowiązujące obecnie przepisy pozwoliłyby pracownikowi UMW tylko na jedną wizytę w Zakładzie Karnym, przy przyjęciu wniosku o wydanie dowodu osobistego, natomiast odbiór mógłby nastąpić przez pełnomocnika. Jednak jest duży opór ze strony pracowników służby więziennictwa, którzy nie chcą zostać pełnomocnikami do odbioru dowodów osobistych osób osadzonych w zakładzie karnym. Dlatego też, aby ograniczyć kontakty pracowników UMW z osobami osadzonymi tylko do jednego widzenia, została wypracowana powyższa procedura potwierdzenia tożsamości posiadacza dowodu osobistego przy odbiorze dowodu osobistego.

Nadmienię, iż powyższe rozwiązanie konsultowałam z dwoma dużymi miastami w Polsce, gdzie zastosowano analogiczną procedurę.”¹⁷

Ze względu na szczególnie charakter opisanej sytuacji wyjaśnienia zostały uwzględnione. Niemniej Wojewoda Dolnośląski wystąpi do właściwego ministra o zajęcie stanowiska w sprawie.

Ponadto stwierdzono, iż na wnioskach, w miejscu przeznaczonym na oznaczenie organu znajduje się pieczęć wpływu pisma do urzędu. Na pieczęci widnieje data oraz nazwa urzędu i wydziału. Powyższe stanowi uchybienie formalne niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności.

Przyczyną powstania wyżej omówionych nieprawidłowości były odpowiednio nieprzestrzeganie procedur postępowania oraz niewystarczający nadzór nad realizacją zadań.

[dowód: akta kontroli str.: 50-304]

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

Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach dot. dowodów osobistych.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie Prezydent Wrocławia wydał 4 decyzje administracyjne w sprawach dotyczących dowodów osobistych, tj. decyzje nr: WSO.DDO.I.5344.9.1.2015 z dnia 14 maja 2015 r., WSO.DDO.I.5344.9.2.2015 z dnia 14 maja 2015 r., WSO.DDO.5344.9.3.2015 z dnia 20 listopada 2015 r. oraz WSO.DDO.I.5344.9.1.2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r. Pierwsze 3 spośród ww. decyzji dotyczyły odmowy wydania dowodu osobistego – zostały wydane na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o dowodach osobistych. Natomiast podstawę prawną decyzji nr WSO.DDO.I.5344.9.1.2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r. stanowi art. 52 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

Wszystkie wnioski, które wpłynęły do Urzędu Miejskiego Wrocławia w 2015 r. zostały złożone w formie dokumentu elektronicznego, za pośrednictwem platformy ePUAP. W toku kontroli Kierownik Działu Dowodów Osobistych Pani Agnieszka Plucińska złożyła wyjaśnienia dotyczące procedury obiegu wniosków o wydanie dowodu osobistego, obowiązującej w jednostce kontrolowanej, następującej treści:

¹⁷ Wyjaśnienia Kierownika Działu Dowodów Osobistych Pani Agnieszki Plucińskiej z dnia 28 grudnia 2016 r.

„Wnioski wpływające do Urzędu Miejskiego Wrocławia na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia z dnia 31 grudnia 2015 r. nr 64/15 w sprawie realizacji czynności kancelaryjnych spraw ostatecznie załatwionych w Urzędzie Miejskim Wrocławia są przekazywane przez Wydział Organizacyjny i Kadr Urzędu do sekretariatów komórek organizacyjnych i dalej przekazywane do właściwych komórek organizacyjnych. Powyższe sprawy są przekazywane za pośrednictwem wewnętrznej poczty elektronicznej do właściwej komórki organizacyjnej. W przypadku wniosków o wydanie dowodu osobistego, plik z wnioskiem przed realizacją zostaje wydrukowany, ponieważ następuje sprawdzenie poprawności danych zawartych w przesłanym wniosku z danymi zawartymi w Rejestrze Dowodów Osobistych. Obecnie aplikacja „Źródło” nie posiada funkcjonalności wczytywania pliku xml z przesłanym wnioskiem do Rejestru Dowodów Osobistych. Jednocześnie informuję, że przesyłane za pośrednictwem portalu ePUAP wnioski o wydanie dowodu osobistego są w 60% niekompletne, co generuje wszczęcie postępowania administracyjnego.”

Z dalszych wyjaśnień¹⁸ wynika, że Elektroniczna Skrzynka Podawcza Urzędu Miejskiego Wrocławia obsługiwana jest przez pracownika Wydziału Organizacyjnego i Kadr Urzędu, który jednocześnie dokonuje weryfikacji nadawcy wiadomości oraz prawidłowości podpisu elektronicznego. Powyższe ustalenia wraz z wnioskiem o wydanie dowodu osobistego i zdjęciem zamieszczane są w wiadomości elektronicznej przekazywanej do właściwej komórki organizacyjnej.

W sprawach nr WSO.DDO.I.5344.9.1.2015 oraz WSO.DDO.I.5344.9.2.2015 wnioski zostały złożone przez ten sam podmiot, przy czym w jednej z nich wnioskodawca wniósł o wydanie dowodu osobistego dla jego córki (ur. w 2014 r.). Do wniosków załączono fotografie, które nie zostały wykonane na jasnym, jednolitym tle, a widniejąca na nich twarz nie zajmuje 70-80% fotografii. Wobec powyższego, wnioskodawca został wezwany do przesłania za pośrednictwem portalu ePUAP fotografii spełniającej wymogi określone w § 7 ust. 1 r.d.o. Wezwania zostały przesłane za pośrednictwem ww. portalu. Wnioskodawca nie zadośćuczynił wezwaniu, wobec powyższego organ gminy prawidłowo wydał decyzje na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 u.d.o. o odmowie wydania dowodu osobistego wnioskodawcy oraz jego córce. Rozstrzygnięcia zawierają wszystkie niezbędne elementy oraz zostały podpisane przez pracownika posiadającego upoważnienie do wydawania w imieniu Prezydenta Wrocławia decyzji administracyjnych. Decyzje zostały wydane w dniu 14 maja 2015 r., natomiast z akt sprawy wynika, że przesłano je do stron niemal 2 miesiące później (decyzję nr WSO.DDO.I.5344.9.2.2015 – w dniu 1 lipca 2015 r., decyzję nr WSO.DDO.I.5344.9.1.2015 – 8 lipca 2015 r.). Wobec powyższego poproszono o wyjaśnienia. Kierownik Działu w piśmie z dnia 5 stycznia 2017 r. poinformowała, że:

„Przekroczenie terminu doręczenia dwóch decyzji (wydanych w 2015 r.) (...) było wynikiem problemów funkcjonowania portalu ePUAP, problemów z odbiorem przesyłanych wiadomości oraz wysyłką dokumentów z Urzędu

¹⁸ Pismo Kierownika Działu nr WSO-DDO.5344.7.8.2017 z dnia 20 stycznia 2017 r.

Miejskiego Wrocławia. Powyższa sytuacja dotyczyła tylko pierwszego etapu wdrożenia Systemu Rejestrów Państwowych i nie ma miejsca obecnie. (...)”

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione. Niemniej jednak zauważyć należy, że w przyszłości należy podjąć wszelkie czynności mające na celu niezwłoczne przekazanie stronie wydanej przez organ decyzji administracyjnej. Niedopuszczalnym bowiem jest, aby strona, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie powzięła informację o rozstrzygnięciu po tak długim okresie czasu, jak miało to miejsce w analizowanych powyżej sprawach. W przypadku wystąpienia długotrwałych problemów technicznych uniemożliwiających doręczenie pisma drogą elektroniczną, należy podjąć próbę doręczenia decyzji w formie pisemnej (tradycyjnej), wyjaśniając jednocześnie stronie powody działania organu niezgodnego z jej żądaniem (art. 39¹ k.p.a.).

Wobec faktu, że strona wniosła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej oraz o doręczanie korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (zgodnie z art. 39¹ k.p.a.) decyzje po zeskanowaniu zostały przesłane w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem portalu ePUAP. W toku czynności kontrolnych Kierownik Działu Pani Agnieszka Plucińska wyjaśniła, że przedmiotowe decyzje nie zostały podpisane elektronicznie.

„(...) Omyłkowo, w tych dwóch sprawach skan podpisanej decyzji stanowił załącznik do dokumentu elektronicznego podpisanego przez pracownika Wydziału Organizacyjnego i Kadr obsługującego Elektroniczną Skrzynkę Podawczą Urzędu Miejskiego Wrocławia, który nie posiada upoważnienia Prezydenta Wrocławia do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych.(...)”

W dalszej części wyjaśnień nadmieniono, że w żadnej ze spraw nie zostały złożone skargi na bezczynność organu, a strony skutecznie złożyły nowe, poprawne wnioski o wydanie dowodu osobistego.

Na podstawie analizy dokumentów oraz wyjaśnień Kierownika Działu Dowodów Osobistych stwierdzono, że w przedmiotowych sprawach rozstrzygnięcia zostały doręczone, jednak przekazane dokumenty są wadliwe, bowiem do strony nie zostały skierowane decyzje opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym osoby upoważnionej do wydania decyzji w imieniu Prezydenta Wrocławia. Nie przesłano również decyzji w formie pisemnej (tradycyjnej) zawierającej podpis właściwego pracownika. Przesłano natomiast kopię (skan) rozstrzygnięcia, za pismem przewodnim opatrzonym podpisem elektronicznym pracownika Wydziału Organizacyjnego i Kadr Urzędu odpowiedzialnego za obsługę elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu Miejskiego Wrocławia¹⁹, nieposiadającego upoważnienia organu gminy do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Powyższe stanowi naruszenie art. 107 § 1 k.p.a. i było spowodowane nieprzestrzeganiem procedur postępowania.

¹⁹ §24 Zarządzenia nr K/64/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie realizacji czynności kancelaryjnych oraz postępowania z dokumentacją spraw ostatecznie załatwionych w Urzędzie Miejskim Wrocławia.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawie nr WSO.DDO.I.5344.9.3.2015, przy czym w aktach sprawy brak potwierdzenia doręczenia rozstrzygnięcia stronie. W tej kwestii Kierownik Działu Dowodów Osobistych Pani Agnieszka Plucińska wyjaśniła²⁰, że:

„(...) brak jest możliwości wygenerowania Urzędowego Potwierdzenia Doręczenia z e-PUAP ponieważ dokument jest cały czas w statusie oczekuje na przeczytanie. (...)”.

Wobec powyższego należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 46 § 3 k.p.a. w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające (§ 4):

- 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego;
- 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma;
- 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób.

W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w sposób, o którym mowa w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a., organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma (§ 5). W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia (§ 6). Zawiadomienia, o których mowa w § 4 i 5, mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone na podstawie § 6 organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień, o których mowa w § 4 i 5, w swoim systemie teleinformatycznym (§ 8).

Urzędowe Poświadczenie Odbioru²¹ (UPD) to rodzaj awizo podobne do tych, które obsługiwane są w urzędach pocztowych. Przesłanie do adresata (użytkownika) pisma drogą elektroniczną powoduje jednocześnie, że trafia do niego dokument UPD, który powinien zostać podpisany i odesłany. Użytkownikowi w zamian za UPD zostaje wydany właściwy dokument, przesłany przez organ administracji publicznej.²²

²⁰ Wyjaśnienia Kierownika Działu Dowodów Osobistych Pani Agnieszki Plucińskiej z dnia 30 stycznia 2017 r.

²¹ UPO jest wspólnym określeniem dla Urzędowego Poświadczenia Przedłożenia (UPP) i Urzędowego Poświadczenia Doręczenia (UPD) /<https://epuap.gov.pl/>.

²²<https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/Instrukcja-u%C5%BCytkownika-ePUAP-UPD-osbi%C3%B3r-pisma-z-urz%C4%99du.pdf>.

Wobec braku UPD nie sposób przyjąć, że nastąpiło skuteczne doręczenie decyzji stronie postępowania, co stanowi naruszenie art. 109 §1 k.p.a. w związku z art. 46 § 3 k.p.a. Powyższe spowodowane było nieprzestrzeganiem obowiązujących procedur.

W sprawie nr WSO.DDO.I.5344.9.1.2016 wniosek o wydanie dowodu osobistego został złożony w formie pisemnej. Do wniosku załączono formularz zgłoszenia utraty dowodu osobistego. Na wniosku, w miejscu przeznaczonym na adnotację dotyczącą sposobu ustalenia tożsamości umieszczono informację o serii i numerze dowodu osobistego, jego wystawcy oraz utracie („*utrata*”). Wniosek został przesłany do realizacji. W konsekwencji spersonalizowano dowód osobisty, który został odebrany przez osobę składającą wniosek. Następnie w dniu 2 sierpnia 2016 r., t. j. po upływie około 4 miesięcy, do Urzędu Miejskiego Wrocławia zgłosił się mężczyzna, którego dane widniały w wydanym dowodzie osobistym, legitymując się jednocześnie uprzednio unieważnionym dowodem osobistym. Wyjaśnił on, że od maja 2016 r. otrzymuje korespondencję z podmiotów bankowych dot. rzekomych kredytów. W korespondencji wskazano serię i nr dowodu osobistego, której on nie zna. W wyniku analizy zawartości koperty dowodowej mężczyzna oświadczył, że to nie on składał wniosek o wydanie dowodu osobistego oraz formularz utraty poprzedniego dowodu osobistego, na wniosku nie rozpoznaje swojego charakteru pisma oraz podpisu. Nie dokonał również odbioru dowodu osobistego ostatnio spersonalizowanego na jego dane osobowe. Natomiast na fotografii załączonej do wniosku rozpoznaje swojego brata. Wobec powyższego organ gminy przesłał zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na kradzieży tożsamości. Następnie w dniu 8 sierpnia 2016 r. Prezydent Wrocławia wydał na podstawie art. 52 ust. 1 i 2 u.d.o. decyzję nr WSO.DDO.I.5344.9.1.2016 orzekając: „*postanawiam unieważnić dowód osobisty serii i numer (...) na podstawie złożonego wniosku w dniu 15 kwietnia 2016 r.*”

Wobec powyższego wyjaśnić należy, że na wniosku nieprawidłowo została odnotowana informacja o sposobie ustalenia tożsamości. Wbrew późniejszym wyjaśnieniom pracownika, jakoby tożsamość została potwierdzona w oparciu o Rejestr Dowodów Osobistych²³, na wniosku zapisano jedynie adnotację o serii i numerze dowodu osobistego, jego wystawcy oraz utracie dokumentu. Przedmiotowa informacja mogła pochodzić zarówno z systemu RDO, jak i od wnioskodawcy. Brak natomiast wskazania we wniosku informacji o RDO. Zauważyć należy, iż z zapisu sposobu ustalenia tożsamości wynika, że czynność została dokonana na podstawie utraconego (*sic*) dowodu osobistego, co w praktyce nie jest możliwe.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 r.d.o. w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego nie posiada dotychczasowego dowodu osobistego lub ważnego dokumentu paszportowego, organ gminy ustala tożsamość na podstawie danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych (Rejestr Dowodów Osobistych, rejestr PESEL). Organ gminy na wniosku odnotowuje w formie adnotacji sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (§ 9 ust. 4 r.d.o.). Należy przy tym mieć na uwadze, że przedmiotowa adnotacja powinna być jednoznaczna i nie pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości co do sposobu działania pracownika.

Wobec zaistnienia przesłanek do wydania decyzji o unieważnieniu dowodu osobistego organ gminy wydał decyzję administracyjną na podstawie art. 52 ust. 1 i 2 u.d.o., wskazując

²³ Zwany dalej RDO.

w sentencji: „ (...) *postanawiam unieważnić dowód osobisty serii i numer (...)*”. Przepis art. 52 ust. 1 u.d.o. stanowi, że stwierdza się nieważność dowodu osobistego wydanego osobie, która we wniosku o jego wydanie podała nieprawdziwe dane. Stwierdzenie nieważności nie jest tożsame z unieważnieniem dokumentu. W pierwszym przypadku nieważność czynności prawnej zachodziła *ex tunc* (wstecz, od momentu jej dokonania), natomiast w drugim przypadku – *ex nunc* (z łac. od teraz). Regulacja zawarta w analizowanym przepisie ma charakter szczególny – jest bowiem konsekwencją tego, że w przypadku w nim opisanym dokument w ogóle nie powinien zostać wydany. W analizowanej sprawie, wskutek podania we wniosku przez wnioskodawcę nieprawdziwych, danych spersonalizowany i wydany dowód osobisty, funkcjonujący w obrocie prawnym, poświadcza nieprawdziwe dane. Bezwzględnie wymagane jest w tej sytuacji podjęcie wszelkich niezbędnych działań, niweczących skutki posługiwania się wadliwym dowodem osobistym od samego początku – służy temu instytucja wynikająca z art. 52 u.d.o. Co istotne, stwierdzenie nieważności dowodu osobistego jest jedynym przypadkiem, gdy czynność ta następuje w drodze aktu administracyjnego, czyli decyzji administracyjnej. Natomiast unieważnienie dowodu osobistego następuje w drodze czynności materialno-technicznej, tj. zgodnie z § 22 r.d.o., poprzez wprowadzenie do RDO informacji o dacie i przyczynie unieważnienia dowodu osobistego.

Z powyższego wynika, że wydanie decyzji administracyjnej na podst. art. 52 ust. 1 i 2 u.d.o. w przedmiotowej sprawie było zasadne, jednak należy podjąć czynności na podstawie art. 154 k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono, że do systemu informatycznego RDO prawidłowo wprowadzone zostały informacje o dacie i przyczynie unieważnienia dowodów osobistych. Pierwszy dowód osobisty został unieważniony w dniu zgłoszenia utraty przez brata (15 kwietnia 2016 r.), natomiast drugi dokument – w dniu wydania decyzji nr WSO.DDO.I.5344.9.1.2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r. z powodu stwierdzenia nieważności (art. 52 u.d.o.). Zauważyć również należy, iż zbędnym było przyjęcie w dniu 2 sierpnia 2016 r. zgłoszenia utraty dowodu osobistego od posiadacza dokumentu, bowiem został on uprzednio unieważniony wskutek zgłoszenia brata.

[dowód: akta kontroli str.: 305-380]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dot. dowodów osobistych oceniono **negatywnie**.

Wydawanie przez organ gminy zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych

Kontroli poddano 34 wydane zaświadczenia z Rejestru Dowodów Osobistych, tj. 100% spraw zrealizowanych w kontrolowanym okresie.

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż wszystkie wnioski o wydanie zaświadczenia zostały złożone w formie pisemnej. Trzydzieści zaświadczeń zostało wydanych w odpowiedzi na kompletne wnioski złożone przez uprawnione podmioty.

Wnioski o numerach WSO-DO.5345.3.22.2015, WSO-DO.5345.3.40.2015 i WSO-DDO.I.5345.1.309.2016.A.MM nie zawierały treści żądania, natomiast wniosek nr WSO-DO.5345.3.46.3015 został złożony przez pełnomocnika lecz do wniosku nie zostało

dołączone pełnomocnictwo. W trzech pierwszych wnioskach, z uwagi na brak treści żądania, organ powinien wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dalej – k.p.a.²⁴, do uzupełnienia braków formalnych podania poprzez określenie treści żądania²⁵ w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Wymaganie co do wskazania żądania wyznacza przedmiot postępowania, brak ten, gdy nie zostanie usunięty, powoduje bezskuteczność wniesionego podania²⁶. Odnosząc się do wniosku nr WSO-DO.5345.3.46.2015 należy podkreślić, iż pełnomocnik jest obowiązany przy pierwszej czynności proceduralnej dołączyć do akt sprawy oryginał pełnomocnictwa lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Jeśli pełnomocnik strony, który podpisał wniosek w imieniu strony nie złoży dokumentu pełnomocnictwa, nie można uznać jego czynności, w tym podpisania wniosku za skuteczne. Organ wówczas powinien, zakreślając termin opatrzone stosownym rygorem, wezwać wnoszącego do uzupełnienia braku formalnego wniosku, bądź też uznać wniosek za niepodpisany przez stronę i wezwać ją do podpisania pisma na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Wymóg podpisania podania wynika z art. 63 § 3 k.p.a. Wniosek niepodpisany nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a. Brak podpisu jest brakiem formalnym, podlegającym uzupełnieniu na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Powyższe zaniechania stanowią naruszenie wskazanego przepisu.

W trakcie kontroli ustalono, iż organ gminy sprawdzał obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej. W sprawach tego wymagających, do wniosków dołączone były potwierdzenia dokonania należnej opłaty. Na wydanych zaświadczeniach znajdują się adnotacje o uiszczonych opłacie skarbowej, co jest zgodne z art. 8 ust. 3²⁷ ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²⁸ oraz z § 4 ust. 1 pkt 1²⁹ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej³⁰, dalej zwane r.z.o.s. Wyjątek stanowią sprawy nr WSO.DDO.I.5345.1.313.2016.A.IW i nr WSO.DDO.I.5345.1.345.2016.A.BN, w których brak jest adnotacji potwierdzającej zapłatę opłaty skarbowej. Powyższe stanowi naruszenie wskazanych przepisów. We wszystkich sprawach, w których wydanie zaświadczenia nie podlegało opłacie skarbowej (wnioski o numerach WSO-DO.5345.3.32.2015, WSO-DO.5345.3.40.2015, WSO-DO.5345.3.43.2015, WSO.DDO.I.5345.1.278.2016.IW, WSO.DDO.I.5345.309.2016.A.MM) na wydanych zaświadczeniach brak jest adnotacji potwierdzających wyłączenie obowiązku jej zapłaty. Powyższe stanowi naruszenie przepisów art. 8 ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej oraz § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a³¹ rozporządzenia w sprawie

²⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

²⁵ Zgodnie z art. 63 § 2 k.p.a. podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

²⁶ Vide B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 326.

²⁷ Organy administracji rządowej i samorządowej oraz podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 2, dokonują adnotacji potwierdzających zapłatę opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej zapłaty.

²⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1827.

²⁹ Wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję), organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, w której określa wysokość uiszczonych opłaty - w przypadku gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej.

³⁰ Dz.U. nr 187, poz. 1330.

³¹ Wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję), organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego,

zapłaty opłaty skarbowej. W sprawie nr WSO-DO.5345.3.12.2015 do wniosku o wydanie zaświadczenia z Rejestru Dowodów Osobistych zostało dołączone pełnomocnictwo. Złożenie przedmiotowego dokumentu zgodnie z częścią IV załącznika do ustawy o opłacie skarbowej było zwolnione z opłaty. W związku z powyższym organ powinien, zgodnie z § 5 ust. 2³² r.z.o.s. na złożonym pełnomocnictwie zamieścić adnotację określającą podstawę prawną zwolnienia, czego jednakże nie uczynił, czym naruszył ww. przepis. Powyższe praktyki oceniono negatywnie.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w większości spraw organ wydawał zaświadczenia niezgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy, tj. w zaświadczeniach udostępniał dane, o które strona nie wnioskowała. Wskazane nieprawidłowości zostały przedstawione w tabeli poniżej.

Lp.	Nr sprawy	Żądane dane	Dodatkowo udostępnione dane
1.	WSO-DO.5345.3.12.2015	- dane dot. DO nr TK 2513...	- imiona rodziców - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. DO nr AFW 480....
2.	WSO-DO.5345.3.13.2015	- dane dot. imienia ojca	- imiona rodziców ojca - data urodzenia ojca - nr PESEL ojca - dane dot. DO nr ANE 127... i nr TK 2223...
3.	WSO-DO.5345.3.15.2015	- dane dot. zgłoszenia utraty DO oraz wydania nowego DO	- imiona rodziców - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL
4.	WSO-DO.5345.3.17.2015	- dane dot. zgłoszenia utraty DO nr ALJ 458...	- imiona rodziców - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
5.	WSO-DO.5345.3.18.2015	- dane dot. utraconych DO	- imiona rodziców - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
6.	WSO-DO.5345.3.20.2015	- dane dot. utraconego DO	- imiona rodziców - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. DO nr AVI 454...
7.	WSO-DO.5345.3.21.2015	- dane dot. utraconych DO	- imiona rodziców - nazwisko rodowe matki

w której określa podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia - w przypadku gdy czynność urzędowa, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesja) nie podlegają opłacie skarbowej lub są od niej zwolnione.
³² Jeżeli pełnomocnictwo nie podlega opłacie skarbowej lub jest od niej zwolnione, adnotację, określającą podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia, organ zamieszcza na złożonym pełnomocnictwie.

			<ul style="list-style-type: none"> - data urodzenia -miejsce urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO - dane dot. DO unieważnionych z powodu upływu terminu ważności
8.	WSO-DO.5345.3.22.2015	- brak treści żądania	<ul style="list-style-type: none"> - imiona rodziców - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO - dane dot. DO nr ACW 889...
9.	WSO-DO.5345.3.25.2015	- dane dot. utraconego DO	<ul style="list-style-type: none"> - imiona rodziców - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
10.	WSO-DO.5345.3.28.2015	- dane dot. aktualnego i utraconego DO	<ul style="list-style-type: none"> - imię ojca - data urodzenia - nr PESEL
11.	WSO-DO.5345.3.29.2015	- dane dot. utraconego DO	<ul style="list-style-type: none"> - imię ojca - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
12.	WSO-DO.5345.3.32.2015	- dane dot. utraconego DO	<ul style="list-style-type: none"> - imię ojca - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
13.	WSO-DO.5345.3.36.2015	- dane dot. wniosków o wydanie DO wraz z podaniem przyczyny wydania DO	<ul style="list-style-type: none"> - imię ojca - data urodzenia - nr PESEL
14.	WSO-DO.5345.3.38.2015	- dane dot. aktualnego i utraconego DO	<ul style="list-style-type: none"> - imię ojca - data urodzenia - nr PESEL
15.	WSO-DO.5345.3.40.2015	- brak treści żądania	<ul style="list-style-type: none"> - imiona rodziców - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO - dane dot. DO unieważnionych
16.	WSO-DO.5345.3.45.2015	- dane dot. aktualnego DO	<ul style="list-style-type: none"> - imię ojca - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. utraconego DO

17.	WSO-DO.5345.3.46.2015	- dane dot. utraconego DO	- imię ojca - data urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
18.	WSO-DO.5345.3.48.2015	- dane dot. utraconych DO	- imię ojca - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
19.	WSO-DO.5345.3.49.2015	- dane dot. utraconego DO	- imię ojca - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO
20.	WSO-DO.5345.3.52.2016.BB	- data zgłoszenia utracenia DO nr AVI 161...	- imię ojca - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL - data wydania DO nr AVI 161...
21.	WSO.DDO.I.5345.1.278.2016.IW	- dane dot. aktualnego DO	- imię ojca - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL
22.	WSO.DDO.I.5345.1.309.2016.A.MM	- brak treści żądania	- imię ojca - nazwisko rodowe - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL - dane dot. aktualnego DO - dane dot. DO unieważnionych
23.	WSO.DDO.I.5345.1.313.2016.A.IW	- dane dot. utraconego DO	- imię ojca - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL
24.	WSO.DDO.I.5345.1.345.2016.A.BN	- dane dot. utraconego DO	- imię ojca - data urodzenia - miejsce urodzenia - nr PESEL

Zgodnie z art. 63 ust. 1 u.d.o. organ gminy na wniosek osoby zainteresowanej wydaje zaświadczenie zawierające pełny odpis danych dotyczących tej osoby, przetwarzanych przez organ w Rejestrze Dowodów Osobistych. Powyższy przepis daje podstawę do wydawania zaświadczeń zawierających zarówno pełny jak i częściowy zakres danych, zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Podstawą takiej interpretacji są reguły wykładni celowościowej, w tym rozumowania prawniczego *a maiore ad minus* (jeżeli wolno więcej, to tym bardziej wolno

mniej). Skoro wnioskodawca może uzyskać kompletny zestaw danych, to tym bardziej jest uprawniony do żądania jedynie wybranych informacji, o ile tylko są one gromadzone w rejestrze, z którego ma zostać wydane zaświadczenie. Wobec powyższego należy wskazać, że organ jest związany żądaniem wnioskodawcy, a wydane zaświadczenie powinno być odzwierciedleniem tego żądania. Powyższą praktykę oceniono negatywnie.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie zaświadczenia zawierały prawidłową podstawę prawną jego wydania, tj. art. 63 ust. 1 u.d.o. Wszystkie zaświadczenia zostały wydane w formie odpowiadającej złożonemu wnioskowi. Na większości zaświadczeń widnieje oznaczenie komórki organizacyjnej aparatu pomocniczego (urzędu miejskiego), zamiast oznaczenia organu gminy. Ponadto zaświadczenia te zostały podpisane przez pracowników urzędu – pieczęć bez upoważnienia. Zgodnie z art. 63 ust. 1 u.d.o. to organ gminy wydaje zaświadczenie na wniosek zainteresowanej osoby, dotyczące tej osoby. Wobec powyższego oznaczenie organu (Prezydenta Wrocławia) powinno widnieć w nagłówku wydanego zaświadczenia i powinno być podpisane przez Prezydenta Wrocławia lub pracownika upoważnionego do wykonywania przedmiotowych zadań w im. Prezydenta Wrocławia. Powyższa praktyka stanowi naruszenie art. 63 ust. 1 u.d.o.

Przyczyną ww. nieprawidłowości były odpowiednio nieprzestrzeganie procedur postępowania oraz niewystarczający nadzór nad realizacją zadań.

[dowód: akta kontroli str.: 381-456]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania zagadnienie dotyczące wydawania zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych oceniono **negatywnie**.

Terminowość załatwiania spraw dotyczących wydawania zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych

Odnosząc się do terminowości wydanych zaświadczeń należy wskazać, że zgodnie z art. 217 § 3 k.p.a. zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni. Na skontrolowanych wnioskach znajduje się data wypełniania wniosku, jednak brak pieczęci wpływu do organu (wyjątek stanowi sprawa nr WSO.DDO.I.5345.1.313.2016.A.IW), co narusza § 42 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej. Ponadto w dziesięciu ze skontrolowanych spraw w dokumentach brak potwierdzenia odbioru zaświadczenia przez wnioskodawcę bądź informacji co do sposobu wysyłki czy potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki, co narusza § 60 ust. 3 powyższego aktu. Jednak w wyniku porównania daty wypełnienia wniosku z datą wydania zaświadczenia stwierdzono, że zaświadczenia zostały wydane terminowo.

[dowód: akta kontroli str.:381-456]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące terminowości wydawania zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

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

Przedmiotem kontroli było udostępnianie przez organ gminy danych z Rejestru Dowodów Osobistych na podstawie art. 65 ust. 1 i 3 u.o.d. oraz udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi na podstawie art. 75 ust. 1 u.o.d. Kontroli poddano 95 spraw z zakresu udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz 5 spraw z zakresu udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, razem 100 spraw z przedmiotowego zakresu o następujących numerach:

WSO-DDO.I.5345.1.4165.2015.WM,	WSO-DDO.I.5345.1.4520.2015.WM,
WSO-DDO.I.5345.1.5119.2015.WM,	WSO-DDO.I.5345.1.7028.2015.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.1130.2015.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.1401.2015.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.1732.2015.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.1994.2015.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.2682.2015.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.3054.2015.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.3572.2015.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.4055.2015.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.1005.2015.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.6504.2016.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.6882.2016.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.6003.2016.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.543.2016.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.5101.2016.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.453.2016.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.4022.2016.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.1925.2016.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.3581.2016.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.3128.2016.WM,	WSO-DDO.I.5345.4.2396.2016.WM,
WSO-DDO.I.5345.4.1490.2016.WM,	WSO-DDO.I.5345.1.6437.2015.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.2951.2015.AL,	WSO-DDO.I.5345.1.4782.2015.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.4174.2015.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.1445.2015.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.1460.2015.AL,	WSO-DDO.I.5345.1.3061.2015.AL,
WSO-DDO.I.5345.1.2915.2015.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.415.2015.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.1018.2015.AL,	WSO-DDO.I.5345.1.3907.2015.AL,
WSO-DDO.I.5345.1.5243.2015.AL,	WSO-DDO.I.5345.1.698.2016.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.4284.2016.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.6031.2016.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.6279.2016.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.5034.2016.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.4815.2016.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.4598.2016.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.3902.2016.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.3526.2016.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.3204.2016.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.2597.2016.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.2226.2016.AL,	WSO-DDO.I.5345.4.1854.2016.AL,
WSO-DDO.I.5345.4.1263.2016.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.1715.2016.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.2000.2016.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.2336.2016.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.3212.2016.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.3643.2016.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.402.2016.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.4471.2016.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.5358.2016.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.5701.2016.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.6190.2016.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.6565.2016.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.937.2016.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.3628.2015.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.3004.2015.DJ,	WSO-DDO.I.5345.4.2255.2015.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.1121.2015.DJ,	WSO-DDO.I.5345.1.6108.2015.DJ,
WSO-DDO.I.5345.1.5366.2015.DJ,	WSO-DDO.I.5345.1.4098.2015.DJ,
WSO-DDO.I.5345.4.3462.2015.DJ,	WSO-DDO.I.5345.1.4370.2015.DJ,
WSO-DDO.I.5345.1.2945.2015.DJ,	WSO-DDO.I.5345.1.3733.2015.DJ,
WSO-DDO.I.5345.1.3078.2015.DJ,	WSO-DDO.I.5345.1.2614.2015,
WSO-DDO.I.5345.1.3382.2015.SM,	WSO-DDO.I.5345.1.4820.2015.SM,
WSO-DDO.I.5345.1.5305.2015.SM,	WSO-DDO.I.5345.1.6039.2015.SM,

WSO.DDO.I.5345.1.7291.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.8119.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.2918.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.5016.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.1012.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.2778.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.3955.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.5428.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.5860.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.6616.2016.SM,

WSO.DDO.I.5345.1.7863.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.8321.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.8651.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.76.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.335.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.3517.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.4691.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.1090.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.6363.2016.SM,
WSO.DDO.I.5345.4.6927.2016.SM.

Sprawy z zakresu udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi prowadzone były przez niżej wymienionych pracowników:

1. Panią Dorotę Jarczak – starszego specjalistę
2. Panią Annę Łakotę-Wiśniewską – specjalistę,
3. Panią Wiolettę Majchrzak – starszego specjalistę,
4. Pana Sławomira Markowskiego – starszego specjalistę.

Próbę do kontroli dobrano metodą niestatystyczną z wnioskowaniem matematycznym w ilości po 25 spraw prowadzonych w okresie objętym kontrolą od każdego pracownika (wg wykazu spraw przedstawionego przez każdego z nich).

Stwierdzono, że 61 wniosków o udostępnienie danych z RDO było kompletnych i złożonych na właściwych formularzach, zgodnie z art. 78 pkt 1 u.d.o. oraz z § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi³³, zwanego dalej r.u.d. Na wszystkie powyższe wnioski udzielono odpowiedzi zgodnej z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykazał uprawnienia do ich otrzymania. Poniższa tabela przedstawia liczbę spraw ocenionych pozytywnie, z uwzględnieniem podziału na pracowników.

Lp.	imię i nazwisko pracownika- stanowisko służbowe	liczba spraw ocenionych pozytywnie
1.	Dorota Jarczak – starszy specjalista	18
2.	Anna Łakota-Wiśniewska – specjalista	17
3.	Wioletta Majchrzak – starszy specjalista	17
4.	Sławomir Markowski – starszy specjalista	9

W wyniku kontroli ustalono, że 5 spraw dotyczyło żądania udostępnienia danych z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. W sprawach WSO-DDO.I.5345.1.4520.2015.WM, WSO-DDO.I.5345.1.4782.2015.AL oraz

³³ T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1604.

WSO.DDO.I.5345.1.6039.2015.SM wnioski zostały złożone na właściwych formularzach, zgodnie z § 1 pkt 4 ww. rozporządzenia.

W wyniku kontroli ustalono, że udzielając odpowiedzi na wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi organ gminy udostępniał dane w trybie jednostkowym z RDO oraz podał nieprawidłową podstawę prawną (dot. WSO-DDO.I.5345.1.4520.2015.WM, WSO-DDO.I.5345.1.4782.2015.AL oraz WSO-DDO.I.5345.4.5016.2015.SM). Uprawnienie organów gminy do udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi wynika z art. 75 ust. 1 u.d.o.³⁴, a nie jak podano w odpowiedzi na wniosek na podstawie art. 72 u.d.o. Powyższe postępowanie należy ocenić negatywnie.

W sprawie WSO.DDO.I.5345.1.2614.2015 wniosek został złożony w dniu 20 lutego 2015 r., wg wzoru wniosku o udostępnienie danych z ewidencji ludności, ze zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych – obowiązującej do dnia 28 lutego 2015 r.). W podstawie prawnej wskazano art. 44h ww. ustawy. Wobec powyższego wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 90 u.d.o. sprawy wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych. W odpowiedzi należało zatem przywołać (obok art. 44h ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych) ww. przepis prawa. Powyższe uznano za uchybienie formalne niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności.

W trakcie kontroli ustalono, iż w sprawach nr: WSO-DDO.I.5345.1.3061.2015.AL, WSO-DDO.I.5345.4.4284.2016.AL, WSO.DDO.I.5345.1.5305.2015.SM, WSO.DDO.I.5345.1.7291.2015.SM oraz WSO.DDO.I.5345.1.8321.2015.SM organ udostępnił dane, pomimo że wniosek został złożony po dniu 1 marca 2015 r. na niewłaściwym formularzu, tj. wg wzoru, który obowiązywał do dnia 28 lutego 2015 r. Z uwagi na brak wniosku złożonego według właściwego wzoru, organ powinien wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dalej – k.p.a.³⁵, do uzupełnienia braków formalnych podania w postaci złożenia prawidłowego wniosku o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym. Podkreślić należy, iż pracownik realizujący wniosek, powinien dołożyć należytej staranności przy weryfikacji kompletności złożonego wniosku. Powyższe zaniechanie stanowi naruszenie wskazanego przepisu.

W wyniku analizy dokumentów, w sprawach prowadzonych przez Pana Sławomira Markowskiego – starszego specjalistę stwierdzono, że w przypadku nieprawidłowego wzoru wniosku o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, przyjęta została praktyka informowania wnioskodawcy o obowiązku składowania wniosku „(...) na nowym formularzu, w którym trzeba precyzyjnie wskazywać w p. III zakres żądanych danych o osobie, której wniosek dotyczy. (...)” – dot. np.:

WSO.DDO.I.5345.1.5305.2015.SM, WSO.DDO.I.5345.1.7291.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.8321.2015.SM, WSO-DDO.I.5345.4.5016.2015.SM,
WSO.DDO.I.5345.1.76.2016.SM, WSO.DDO.I.5345.1.335.2016.SM.

³⁴ Organy gminy oraz konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej udostępniają dokumentację związaną z dowodami osobistymi znajdującą się w ich posiadaniu.

³⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

Powyższa praktyka jest nieprawidłowa. Jak wskazano powyżej, w przypadku braków formalnych podania (a za taki niewątpliwie należy uznać, na podstawie § 1 pkt 1 i pkt 4 r.u.d., wzór wniosku) obowiązkiem organu jest podjęcie czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Niewłaściwym natomiast jest załatwienie sprawy co do istoty, jeśli podanie nie spełnia wymogów formalnych. Zauważyć również należy, że powyższa praktyka stosowana była przez cały okres kontrolowany i nie odniosła żadnego skutku, choć informacje kierowane były do tych samych wnioskodawców.

W sprawie nr WSO-DDO.I.5345.1.1090.2016.SM wniosek złożony został w dniu 30 września 2016 r. przez Konsula RP w Berlinie za pośrednictwem faksu. Organ gminy udostępnił żądane dane. W tym miejscu zauważyć należy, iż w piśmie skierowanym do organów gminy nr SOC-OP.620.9.2015.MR z dnia 3 listopada 2015 r. (pkt 3) wskazano, iż:

„ (...) faks nie jest środkiem komunikacji elektronicznej, zaś pismo przesłane tą drogą nie spełnia wymogu opatrzenia własnoręcznym podpisem. W konsekwencji, przesyłanie danych osobowych w tej formie nie spełnia wymogów ochrony w powyższym zakresie. ”

Wskazano ponadto, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa przy jednoczesnej szybkości komunikacji, zasadnym jest stosowanie drogi komunikacji elektronicznej (za pośrednictwem platformy ePUAP). W analizowanej sprawie, wobec braków formalnych wniosku, organ gminy nieprawidłowo udostępnił dane.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w 22 sprawach organ udostępniał dane niezgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy, tj. w odpowiedziach na wnioski udostępniał informacje, o które strona nie wnioskowała lub w odpowiedziach na wnioski brak było danych o które strona występowała. Zamieszczona poniżej tabela przedstawia sprawy, w których udostępniony zakres danych był niezgodny z żądaniem wnioskodawcy.

Lp.	Nr sprawy	żądane dane	dane udostępnione
1.	WSO-DDO.I.5345.4.1732.2015.WM	- seria i nr aktualnego DO - imię ojca - imię matki - wizerunek twarzy	- seria i nr unieważnionego DO - data i przyczyna unieważnienia DO - wizerunek twarzy
2.	WSO-DDO.I.5345.4.2682.2015.WM	- wizerunek twarzy	- seria i nr aktualnego DO - wizerunek twarzy
3.	WSO-DDO.I.5345.4.4055.2015.WM	- seria i nr aktualnego DO - nr PESEL - wizerunek twarzy - podpis	- seria i nr aktualnego DO - nr PESEL - wizerunek twarzy
4.	WSO-DDO.I.5345.4.6504.2016.WM	- seria i nr aktualnego DO - wizerunek twarzy - podpis	- seria i nr unieważnionego DO - wizerunek twarzy - podpis - data i przyczyna unieważnienia DO
5.	WSO-DDO.I.5345.4.543.2016.WM	- seria i nr aktualnego DO	- seria i nr aktualnego DO

		- wizerunek twarzy - podpis	- wizerunek twarzy
6.	WSO-DDO.I.5345.4.453.2016.WM	- seria i nr aktualnego DO - nr PESEL - wizerunek twarzy - podpis	- seria i nr unieważnionego DO - nr PESEL - wizerunek twarzy - podpis - data i przyczyna unieważnienia DO
7.	WSO-DDO.I.5345.4.1490.2016.WM	- seria i nr aktualnego DO - wizerunek twarzy - podpis	- seria i nr unieważnionego DO - wizerunek twarzy - podpis - data i przyczyna unieważnienia DO
8.	WSO-DDO.I.5345.4.3907.2015.AL	- seria i nr aktualnego DO - wizerunek twarzy - podpis	- seria i nr aktualnego DO - wizerunek twarzy
9.	WSO-DDO.I.5345.4.6279.2016.AL	- wizerunek twarzy	- wizerunek twarzy - seria i nr aktualnego DO
10.	WSO-DDO.I.5345.4.5034.2016.AL	- seria i nr aktualnego DO - nr PESEL - wizerunek twarzy - podpis	- seria i nr aktualnego DO - nr PESEL - wizerunek twarzy
11.	WSO-DDO.I.5345.4.4815.2016.AL	- seria i nr aktualnego DO - wizerunek twarzy - podpis	- seria i nr unieważnionego DO - wizerunek twarzy - podpis - data i przyczyna unieważnienia DO
12.	WSO-DDO.I.5345.4.3526.2016.AL	- wizerunek twarzy	- wizerunek twarzy - seria i nr aktualnego DO
13.	WSO-DDO.I.5345.4.3212.2016.DJ	- seria i numer aktualnego DO - wizerunek twarzy	- seria i nr unieważnionego DO - podpis - data i przyczyna unieważnienia DO
14.	WSO-DDO.I.5345.4.5358.2016.DJ	- seria i numer aktualnego DO - wizerunek twarzy	- seria i nr unieważnionego DO - wizerunek twarzy - data i przyczyna unieważnienia DO
15.	WSO-DDO.I.5345.4.5701.2016.DJ	- wizerunek twarzy	- wizerunek twarzy - seria i nr DO

16.	WSO-DDO.I.5345.4.2255.2015.DJ	- seria i nr aktualnego DO - wizerunek twarzy	- seria i nr unieważnionego DO - wizerunek twarzy - data i przyczyna unieważnienia DO
17.	WSO.DDO.I.5345.1.8119.2015.SM	- wizerunek twarzy	- wizerunek twarzy - seria i nr DO - data wydania DO
18.	WSO.DDO.I.5345.4.2918.2015.SM	- wizerunek twarzy	- wizerunek twarzy - seria i nr DO
19.	WSO-DDO.I.5345.4.1012.2016.SM	- wizerunek twarzy	- wizerunek twarzy - seria i nr DO
20.	WSO-DDO.I.5345.1.3517.2016.SM	- PESEL - wizerunek twarzy - inne dane z rejestru mieszkańców (nie żądał serii i nr DO)	- PESEL - wizerunek twarzy - seria i nr DO
21.	WSO.DDO.I.5345.1.2614.2015	- informację, czy osoba zgłaszała utratę DO - przesłanie oryginałów wniosków dowodowych	- informację, czy osoba zgłaszała utratę DO - koperta dowodowa
22.	WSO-DDO.I.5345.4.2016.2015.SM	- PESEL - seria i nr aktualnego DO - wizerunek osoby	- PESEL - seria i nr unieważnionego DO - wizerunek osoby

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. W sprawach wymienionych w powyższej tabeli naruszony został przytoczony przepis prawa.

Ponadto ustalono, iż w części pism będących odpowiedzią na wnioski o udostępnianie danych, w nagłówkach błędnie wskazywano oznaczenie aparatu pomocniczego organu gminy, tj. Urzędu Miejskiego Wrocławia, zamiast Prezydenta Wrocławia. W toku kontroli stwierdzono również, że Pani Bożena Bronowicka, pełniąca funkcję zastępcy dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Pani Agnieszka Plucińska – Kierownik Działu Dowodów Osobistych podpisywały odpowiedzi na wnioski. Poniżej wskazano przykłady spraw podpisanych przez Panią Bożeną Bronowicką „z up. Prezydenta” lub bez upoważnienia Prezydenta:

WSO-DDO.I.5345.4.1130.2015.WM, WSO-DDO.I.5345.4.6003.2016.WM,
 WSO-DDO.I.5345.1.3061.2015.AL, WSO-DDO.I.5345.1.2915.2015.AL,
 WSO-DDO.I.5345.4.415.2015.AL, WSO-DDO.I.5345.4.1018.2015.AL,
 WSO-DDO.I.5345.4.4284.2016.AL, WSO-DDO.I.5345.4.6031.2016.AL,
 WSO-DDO.I.5345.4.4471.2016.DJ, WSO-DDO.I.5345.4.5358.2016.DJ,
 WSO-DDO.I.5345.4.5701.2016.DJ, WSO.DDO.I.5345.4.5428.2016.SM.

W trakcie kontroli ustalono, iż Pani Bożena Bronowicka posiada upoważnienie Prezydenta Wrocławia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach

z zakresu administracji publicznej na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁶ (upoważnienie nr 162/II/10 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 sierpnia 2010 r.), natomiast Pani Agnieszka Plucińska posiada upoważnienie Prezydenta Wrocławia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (upoważnienie nr 394/III/14 Prezydenta Wrocławia z dnia 10 listopada 2014 r.) oraz upoważnienie do wydawania w imieniu Prezydenta Wrocławia m. in. zaświadczeń z ewidencji ludności, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a. w związku z art. 42 pkt 1 i art. 44g pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych³⁷. Wobec powyższego należy wyjaśnić, że udostępnianie danych jednostkowych z Rejestru Dowodów Osobistych nie stanowi decyzji administracyjnej ani nie jest czynnością związaną z wydawaniem zaświadczeń z ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych. Stwierdzić zatem należy, iż Pani Bożena Bronowicka i Pani Agnieszka Plucińska nie posiadają stosownych upoważnień do udostępniania danych z RDO a tym samym do podpisywania ww. dokumentów. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 65 ust. 1 u.d.o.³⁸ dane z Rejestru Dowodów Osobistych udostępnia m.in. organ gminy. Zatem w odpowiedziach na wnioski powinno widnieć oznaczenie organu i podpis Prezydenta lub prawidłowo upoważnionego pracownika. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu.

Ponadto stwierdzono, że w aktach spraw przechowywane są pisma organu gminy stanowiące odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych, co jest zgodne z § 60 ust. 4 instrukcji kancelaryjnej.

We wszystkich sprawach poddanych kontroli wnioski podlegały zwolnieniu z opłaty za udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi na podstawie art. 73 ust. 1 lub 75 ust. 4 u.d.o.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były odpowiednio nieprzestrzeganie procedur postępowania oraz niewystarczający nadzór nad realizacją zadań.

[dowód: akta kontroli str.:457-944]

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 Prezydenta Wrocławia zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych w zakresie dowodów osobistych oceniono negatywnie.

³⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm. Art. 39 ust. 2 - wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta.

³⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz.993 z późn. zm.

³⁸ Dane z Rejestru Dowodów Osobistych udostępniają minister właściwy do spraw informatyzacji oraz organy gmin.

EWIDENCJA LUDNOŚCI

Sprawy dot. ewidencji ludności (czynności materialno-techniczne zameldowania/wymeldowania, wydawanie zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców) realizowane są przez nw. pracowników:

- | | |
|--|--|
| 1. Janina Nowak – kierownik działu | 22. Andrzej Karski – specjalista |
| 2. Halina Chudy – starszy specjalista | 23. Iwona Kostrzewska – starszy specjalista |
| 3. Anna Dąbkowska – starszy specjalista | 24. Elżbieta Kryształowicz – starszy specjalista |
| 4. Paulina Durał – samodzielny referent | 25. Monika Lasota – specjalista |
| 5. Grażyna Dziejic – starszy specjalista | 26. Magdalena Lis – samodzielny referent |
| 6. Agnieszka Fedorczyk – samodzielny referent | 27. Ludwika Łakota – starszy specjalista |
| 7. Bożena Fic – starszy specjalista | 28. Joanna Matkowska – samodzielny referent |
| 8. Wiesława Gawluk – starszy specjalista | 29. Danuta Migdał – starszy specjalista |
| 9. Dorota Kargulewicz – starszy specjalista | 30. Ewa Paprocka – specjalista |
| 10. Maria Kotkowska – główny specjalista | 31. Krzysztofa Porzuczek – starszy specjalista |
| 11. Krystyna Mańkowska – starszy specjalista | 32. Agnieszka Sielicka – samodzielny referent |
| 12. Izabela Pawlicka – specjalista | 33. Katarzyna Stojcka – specjalista |
| 13. Marzenna Rządowska – starszy specjalista | 34. Katarzyna Świstulska – główny specjalista |
| 14. Bożena Wiatrowska – starszy specjalista | 35. Dorota Tatarzycka – starszy specjalista |
| 15. Iwona Wierzbička – starszy specjalista | 36. Justyna Warszawska – starszy referent |
| 16. Mirosława Włodarczyk – starszy specjalista | 37. Hanna Wiczorkowska – starszy specjalista |
| 17. Bożena Wojsa – starszy specjalista | 38. Małgorzata Zając – specjalista |
| 18. Katarzyna Wysocka – starszy specjalista | 39. Łukasz Niewierkiewicz – kierownik działu |
| 19. Barbara Bujak – starszy specjalista | 40. Agnieszka Wiśniewska – specjalista |
| 20. Joanna Chmielińska – starszy specjalista | 41. Paula Wilk – specjalista |
| 21. Ewa Frankowska – starszy specjalista | 42. Agnieszka Krygier – specjalista |

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.³⁹. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych prowadzone były przez wymienionych niżej pracowników:

1. Pani Violetta Bodanko, główny specjalista
2. Pani Irmina Słowińska, główny specjalista
3. Pani Marzena Szyszko, główny specjalista
4. Pani Małgorzata Świeściak, główny specjalista
5. Pani Katarzyna Kamińska, starszy specjalista

³⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 722.

6. Pani Dagmara Walada, specjalista
7. Pan Tomasz Plebański, starszy specjalista
8. Pan Łukasz Bagiński, starszy specjalista

W toku kontroli dokonano analizy 180 postępowań administracyjnych, w których wydano:

- 105 decyzji o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego;
- 50 decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego;
- 5 decyzji o zameldowaniu na pobyt stały;
- 4 decyzje o zameldowaniu na pobyt czasowy;
- 11 decyzji o odmowie wymeldowania;
- 3 decyzje o anulowaniu czynności materialno-technicznej zameldowania;
- 1 postanowienie o zawieszeniu postępowania;
- 1 podanie pozostawiono bez rozpoznania. Sprawdzeniu podlegały także 22 sprawy, w których wydano postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.

W każdym z opisanych przypadków organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym, w szczególności weryfikował uiszczenie opłaty skarbowej za wydanie decyzji administracyjnej. Ustalono, iż w sytuacji, gdy podanie było niekompletne, prawidłowo wyzвано do uzupełnienia braków formalnych wniosku lub do wniesienia opłaty skarbowej za wydanie decyzji (np. sprawa nr WSO-DDA.5343.1.565.2015, WSO-DDA.5343.1.917.2015, WSO-DDA.5343.1.1217.2015, WSO-DDA.5343.1.1013.2015, WSO-DDA.5343.1.338.2016, WSO-DDA.5343.1.504.2016).

We wszystkich skontrolowanych sprawach organ prawidłowo ustalił strony postępowania i zawiadomił je o wszczęciu. Wyjątek stanowiła sprawa nr WSO-DDA.5343.1.726.2015.KK, w której wniosek o wymeldowanie złożyła D..... Ś..... Wnioskodawczyni wskazała, iż jest współwłaścicielem przedmiotowej nieruchomości. Dodatkowo informacja ta została potwierdzona przez dołączony do wniosku „akt poświadczenia dziedziczenia”, z którego wynika, iż spadek po zmarłym Z..... K..... nabyły 2 osoby. 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 nie ustalił prawidłowo i nie zawiadomił wszystkich stron postępowania.

W związku z powyższym, poproszono o wyjaśnienie powyższej sytuacji. Pani Katarzyna Kamińska – starszy specjalista oświadczyła:

„...powodem niezawiadomienia strony B..... W..... – współwłaściciela nieruchomości mieszczącej się przy ul. Sierakowskiego ... we Wrocławiu było moje przeoczenie”.

W powyższej sprawie 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.

Powyższa nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 28 k.p.a. w zw. z art. 35 u.e.l. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Podczas kontroli ustalono, iż co do zasady postępowania były prawidłowo wszczęte i prowadzone. W sprawie nr WSO-DDA.5343.1.1425.2015.M.Sz. do organu wpłynął wniosek z Wydziału Lokali Mieszkalnych Urzędu Miejskiego Wrocławia o wszczęcie postępowania w przedmiocie wymeldowania K..... K..... z miejsca pobytu stałego. Zarówno z wniosku jak i z dołączonych do niego dokumentów wynikało, iż ww. osoba nigdy nie mieszkała pod wskazanym adresem. Natomiast organ wszczął i prowadził postępowanie w przedmiocie wymeldowania K..... K..... z miejsca pobytu stałego. Decyzją z dnia 02.03.2016 r. wydaną na podstawie art. 35 u.e.l. orzeczono o wymeldowaniu ww. z miejsca pobytu stałego. Podkreślenia wymaga, iż przedmiotowe postępowanie powinno być prowadzone na podstawie art. 31 ust. 2 u.e.l., tj. o anulowanie czynności materialno-technicznej zameldowania, ponieważ osoba ani wcześniej ani obecnie nie zamieszkiwała pod wskazanym adresem. Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawie nr WSO-DDA.5343.1.36.2016.KK. Małoletni P..... Sz....., o którego wymeldowanie wniosła Pani E.... S....., nigdy nie zamieszkiwał pod wskazanym adresem. Pamiętać także należy, iż w sytuacjach wątpliwych, gdy żądanie jest zredagowane niezręcznie lub mało precyzyjnie, odpowiednie zakwalifikowanie czynności strony postępowania może wymagać dokonania ustaleń przez organ administracji, na przykład poprzez wystosowanie wezwania celem wyjaśnienia o jaką konkretnie czynność procesową wnioskodawcy chodzi. Powyższa nieprawidłowość stanowi naruszenie wskazanego przepisu. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

W sprawie nr WSO-DDA.5343.1.1287.2015.TP z inicjatywy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego Wrocławia wszczęto postępowanie w przedmiocie wymeldowania M..... R..... z miejsca pobytu stałego. Podstawą była informacja, iż ww. nie stawił się przed Powiatową Komisją Lekarską oraz oświadczenie I..... R....., iż wnuk mieszka na terenie Wielkiej Brytanii. Przesłuchana w sprawie I..... R..... potwierdziła, że M..... R..... od kilku lat przebywa poza granicami kraju i tam koncentruje swoje interesy życiowe. Zobowiązała się poinformować wnuka o toczącej się

sprawie w przedmiocie wymeldowania z miejsca pobytu stałego. Dnia 17.12.2015 r. do Urzędu Miejskiego Wrocławia wpłynęło pismo od ww., że od kilku lat przebywa w Wielkiej Brytanii i prosi o wymeldowanie go z miejsca pobytu stałego. Do pisma dołączony był druk „zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego”. Organ tego samego dnia w drodze czynności materialno-technicznej wymeldował stronę z adresu pobytu stałego a w dniu 21.12.2015 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.e.l. obywatel polski, który wyjeżdża z kraju z zamiarem stałego pobytu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązany zgłosić swój wyjazd. Zgłoszenie wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej skutkuje wymeldowaniem z miejsca pobytu stałego i czasowego. W ust. 3 ww. przepisu ustawodawca wskazuje na termin i sposób dokonania zgłoszeń. I tak, zgłoszenia wyjazdu z zamiarem stałego pobytu poza granicami Polski oraz bez takiego zamiaru, lecz na okres powyżej 6 miesięcy, dokonuje się najpóźniej w dniu opuszczenia miejsca pobytu stałego albo czasowego:

- 1) w formie pisemnej w organie gminy, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.e.l., 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 art. 28 ust. 1, pod warunkiem otrzymania przez osobę urzędowego poświadczenia odbioru.

Z powyższego jednoznacznie wynika, iż dokonanie wymeldowania w drodze czynności materialno-technicznej, następuje poprzez osobiste stawiennictwo w urzędzie oraz złożenie kompletnego formularza wymeldowania. 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 umarzając postępowanie w sprawie, naruszył szereg przepisów zarówno materialnych jak i procesowych. Należy wskazać, że organ po otrzymaniu przesłanego pocztą wniosku strony o wymeldowanie, powinien dołączyć formularz do zebranego materiału dowodowego i kontynuować postępowanie, zmierzając do wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę co do istoty. Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawie nr WSO-DDA-5343.1.1383.2015.ŁB oraz nr WSO-DDA.5343.1.760.2015.ŁB. Wraz z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania przesłano stronie do Wielkiej Brytanii druk „zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego”, a następnie po otrzymaniu zwrotnej korespondencji (wypełniony formularz) wydano decyzję o umorzeniu postępowania. W uzasadnieniu podano, iż „postępowanie w tej sprawie stało się bezprzedmiotowe, ponieważ K..... D..... w dniu 29.09.2015 r. wymeldowała się z pobytu stałego w lokalu...”.

W związku z powyższym poproszono o wyjaśnienie powyższej sytuacji. Pan Łukasz Bagiński – starszy specjalista oświadczył, iż:

„ Strona zgłosiła wymeldowanie z pobytu stałego w lokalu...przesyłając pocztą do urzędu druk zgłoszenia wymeldowania. Druk ten z pieczętką urzędu i numerem sprawy, wcześniej został wysłany stronie na ustalony w toku postępowania jej adres pobytu za granicę RP. W aktach sprawy znajduje się jedynie kopia tego zgłoszenia, oryginał wraz z kopertą został przekazany do działu ewidencji ludności, w celu realizacji zgłoszenia wymeldowania. Druk zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego został przesłany stronie za granicę RP po jej telefonicznej prośbie w tej sprawie”.

Powyższe wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione z powodów wyżej opisanych. Wskazana nieprawidłowość stanowi naruszenie przepisu art. 36 ust. 1 u.e.l. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeżenie obowiązujących procedur.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w sprawach, gdzie koniecznym było ustanowienie przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania, organ prawidłowo wystąpił do sądu z wnioskiem o ustanowienie kuratora (np. sprawa nr WSO-DDA-5343.1.640.2016, WSO-DDA-5343.1.453.2016, WSO-DDA-5343.1.319.2015, WSO-DDA-5343.1.1226.2015, WSO-DDA-5343.1.1505.2015, WSO-DDA-5343.1.443.2015, WSO-DDA-5343.1.979.2015). Wyjątek stanowiła sprawa nr WSO-DDA-5343.1.397.2016.TP, w której pomimo nieodebrania przez stronę zawiadomienia o wszczęciu postępowania i nieustalenia miejsca pobytu strony, organ nie wystąpił do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej. W powyższej sprawie naruszony został art. 34 §1 k.p.a. który stanowi, że organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony.

W opisanej sytuacji, organ powinien zrealizować dyspozycję art. 34 §1 k.p.a. Głównym zadaniem tej instytucji jest zapewnienie stronie nieobecnej należytej ochrony jej praw. Podstawą materialną w omawianej sytuacji jest art. 184 §1 k.r.o.⁴⁰, który stanowi, że dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia się kuratora. Art. 34 §1 k.p.a. zawiera upoważnienie organu do złożenia wniosku do sądu. Jest to zatem obowiązek organu, a nie jedynie jego uprawnienie. Sąd orzekając o ustanowieniu kuratora, wydaje w postępowaniu nieprocesowym postanowienie, w którym określa zakres jego uprawnień. Do podstawowych funkcji kuratora, zgodnie z art. 184 §2 k.r.o. należy ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej oraz zawiadomienia jej o stanie jej spraw. Powyższa nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 34 §1 k.p.a. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeżenie obowiązujących procedur.

W sprawie nr WSO-DDA-5343.1.965.2015.VB organ nie ustalił miejsca pobytu strony i w związku z powyższym, wystąpiono do Sądu Rejonowego Wrocław-Fabryczna o wyznaczenie na podstawie art. 34 §1 k.p.a. przedstawiciela dla nieobecnego. Postanowieniem z dnia 31.05.2016 r. sygn. akt III RNs 859/16 ustanowiono dla nieobecnego kuratora w osobie H..... L..... Natomiast oświadczenie o zapoznaniu się z aktami sprawy oraz decyzję administracyjną skierowano do Pani G..... B.....

W trakcie kontroli poproszono o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. Pani Violetta Bodanko – główny specjalista oświadczyła, iż:

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.

„Wniosek do sądu o ustanowienie kuratora został sporządzony w okresie, gdy zmieniony został kandydat na kuratora z osoby H.... L..... na G..... B..... i pomyłkowo nie dokonano tej zmiany w treści sporządzanego wniosku. Był to okres kiedy z sądu sphywały postanowienia o ustanowieniu kuratora – jeszcze w niektórych była to H..... L....., w innych już G..... B..... Przez niedopatrzenie i pomyłkę mając świadomość, że aktualnym kandydatem na kuratora jest G..... B..... to jej doręczono decyzję”.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Nie jest też prawdą, co wskazano w uzasadnieniu decyzji, iż „Sąd Rejonowy dla Wrocławia – Fabrycznej przychylił się do wniosku (...) i ustanowił dla nieobecnego kuratora w osobie G..... B.....”. W omawianym przypadku decyzja została doręczona osobie, która nie miała przymiotu strony w sprawie. W tym miejscu wyjaśnić należy, iż obowiązywanie decyzji w obrocie prawnym reguluje art. 110 k.p.a., zgodnie z którym organ, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Przepis ten wprowadza zasadę związania organu wydaną i doręczoną decyzją. „W dacie doręczenia stronie decyzja wchodzi do obrotu prawnego jako akt administracyjny załatwiający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu”⁴¹.

W przedmiotowej sprawie decyzja nie weszła do obrotu prawnego, wskutek niewłaściwego doręczenia, tym samym nie został spełniony warunek związania organu wydaną przez siebie decyzją. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada, że decyzja administracyjna wywiera skutki prawne od daty jej doręczenia lub ogłoszenia. Dochowanie wszystkich przepisów k.p.a. jest obowiązkiem organu. Strona natomiast nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji wynikających z zaniedbań organu administracji⁴².

Powyższa nieprawidłowość stanowi naruszenie wskazanego przepisu. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż w każdym ze skontrolowanych postępowań strony miały zapewniony czynny udział (art. 10 k.p.a.). Ustalono, iż organ prawidłowo stosuje przepisy prawa procesowego, w szczególności art. 50, 52, 54, 67, 68 i 75 k.p.a.

W wyniku kontroli ustalono, że powszechną praktyką jest, iż w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania, o zakończeniu postępowania, w wezwaniach na podst. art. 50 k.p.a. czy zawiadomieniach o niezakończonym postępowaniu w terminie stosowane są skróty nazw ustaw bez wyjaśnienia co one oznaczają. Brak jest także numeru publikatora ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. 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 wszczęcia⁴³. Wszystkie skontrolowane zawiadomienia były pisane na papierze opatrzonym

⁴¹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2013.

⁴² Por. wyrok NSA z dnia 27.06.1989 r., sygn. akt IV SA 455/89.

⁴³ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2014, str. 52.

nadrukiem Departament Obsługi i Administracji, Urząd Miejski Wrocławia. Tym samym w nagłówku zamiast oznaczenia organu (Prezydent Wrocławia), wskazywano oznaczenie aparatu pomocniczego (Urząd Miejski Wrocławia). Ponadto wszystkie zawiadomienia były podpisane przez pracownika który je sporządził, zamiast przez osobę z upoważnienia Prezydenta. Z zakresów szczegółowych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności wynika, iż każdy z pracowników jest uprawniony do m.in. podpisywania pism w sprawach wynikających z ustalonego zakresu obowiązków. Jednakże mając na uwadze przepisy proceduralne z których wynika m.in., iż to organ zawiadamia o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.), organ wzywa do udziału w postępowaniu (art. 50 § 1 k.p.a.), organ zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) nie można uznać, że zapis w zakresie obowiązków pracownika jest tożsamy z upoważnieniem do występowania w imieniu organu. W opisaney sytuacji, pracownik powinien posiadać stosowne upoważnienie, którego podstawę stanowi art. 268a k.p.a. Powyższa nieprawidłowość stanowi naruszenie wskazanego przepisu. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Ponadto ustalono, iż w wezwaniach kierowanych do stron na podstawie art. 50 k.p.a. widnieje nieprawidłowe pouczenie. *„Strona, świadek lub biegły, względnie inna osoba wezwana do osobistego stawienia się lub do złożenia zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być za nieusprawiedliwione niezastosowanie się do wezwania ukarana grzywną”*. W tym miejscu wyjaśnić należy, iż od czasu nowelizacji art. 88 (kwiecień 1996) polegającej na zmianie wysokości grzywny i pominięciu w treści przepisu słowa: "strona" niedopuszczalne stało się wymierzanie stronom postępowania kary grzywny jako sankcji za nieusprawiedliwione niestawiennictwo. Grzywna może być wymierzana jedynie innym uczestnikom postępowania administracyjnego, a więc świadkom, biegłym, czy osobom uchylającym się od udostępnienia przedmiotu oględzin. W podobnym brzmieniu wypowiedział się NSA w Warszawie, iż *niedopuszczalne jest wymierzanie stronom postępowania kary, o jakiej mowa w przepisie art. 88 § 1 k.p.a. jako sankcji za nieusprawiedliwione niestawiennictwo. Grzywna może być wymierzana jedynie innym uczestnikom postępowania administracyjnego, a więc świadkom, biegłym, czy osobom uchylającym się od udostępnienia przedmiotu oględzin*⁴⁴. Zauważyć należy, iż art. 86 k.p.a. dopuszcza możliwość przeprowadzenie dowodu w postaci przesłuchania strony, jednakże wprowadzając w tym zakresie wyjątek. Mianowicie, do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu. W związku powyższym, zasadna byłaby zmiana pouczenia zawartego w treści wezwań. Powyższa nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 88 k.p.a. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Skontrolowane sprawy, które zakończone zostały wydaniem decyzji, 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. Jednakże w wyniku kontroli ustalono, że w kilku decyzjach (np. WSO-DDA.1.595.2015.ŁB, WSO-DDA.1.760.2015.ŁB, WSO-DDA.1.1383.2015.ŁB, WSO-DDA.1.881.2015.ŁB, WSO-DDA.1.1287.2015.TP, WSO-DDA.1.726.2015.KK, WSO-DDA.1.1085.2015.DW, WSO-DDA.1.873.2015.MŚ) organ nie powołał pełnej podstawy prawnej, tj. brak było numeru

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 460/10.

i publikatora ustawy o ewidencji ludności bądź Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie aktualne pozostają uwagi na stronie 35 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego. Analogiczna sytuacja dotyczyła wydanych postanowień (np.WSO-DDA-5343.1.315.2016.LB, WSO-DDA.1.550.2015.MŚ).

Rozstrzygnięcia merytoryczne decyzji były prawidłowe (wyjątek sprawy opisane wyżej o nr WSO-DDA.5343.1.1425.2015.M.Sz, WSO-DDA.5343.1.36.2016.KK). Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć (wyjątek sprawa nr WSO-DDA-5343.1.965.2015.VB).

W trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych podejmowane były właściwe czynności wyjaśniające, mające na celu ustalenie stanu faktycznego. W aktach wszystkich spraw znajdują się dokumenty potwierdzające wniesienie opłaty skarbowej za wydanie decyzji w wysokości 10 zł. Każda sprawa miała prowadzoną metrykę, co jest zgodne z art. 66a k.p.a.

Na marginesie zauważyć należy, iż Pani Urszula Mielczarek i Pani Violetta Bodanko, posiadają upoważnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, pozostających w sferze działania Wydziału. Z uwagi na fakt, iż od dnia 1.03.2015 r. obowiązuje nowa ustawa o ewidencji ludności, zasadne byłoby uaktualnienie podstawy prawnej w wydanych upoważnieniach.

[dowód: akta kontroli str.:945 - 1900]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia przez Prezydenta Wrocławia postępowań administracyjnych na podstawie art. 31 i 35 u.e.l. oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych

Oдноśnie terminowości załatwianych spraw w toku kontroli stwierdzono, iż 57 postępowań było załatwionych nieterminowo. Kontrolowane postępowania wykazały, iż organ nie stosował również art. 36 k.p.a. Pomimo przekroczenia dwumiesięcznego terminu do załatwienia sprawy, nie przesłano do stron informacji o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższym zaniechaniem organ naruszył przepis art. 36 k.p.a.⁴⁵. Np.: w sprawie nr WSO-DDA-5343.1.1263.2015 postępowanie wszczęto w dniu 04.11.2015 r. a decyzję wydano w dniu 04.11.2016 r., w sprawie nr WSO-DDA-5343.1.1108.2015 wniosek wpłynął w dniu 28.09.2015 r. a decyzję wydano w dniu 26.04.2016 r., w sprawie WSO-DDA-5343.1.453.2016 postępowanie wszczęto w dniu 25.04.2016 r. a decyzję wydano w dniu 19.09.2016 r., w sprawie nr WSO-DDA-5343.1.632.2015 postępowanie wszczęto w dniu 27.05.2015 r. a decyzję wydano w dniu 12.10.2015 r., w sprawie nr WSO-DDA-5343.1.119.2015 postępowanie wszczęto w dniu 30.09.2015 r. a decyzję wydano w dniu 10.03.2016 r., w sprawie nr WSO-DDA-

⁴⁵ O każdym przypadku niezakończonym załatwieniu sprawy w 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. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

5343.1.1317.2015 postępowanie wszczęto w dniu 06.11.2015 r. a decyzję wydano w dniu 22.03.2016 r.

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”⁴⁶. 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.

Ponadto w kilku postępowaniach (np. WSO-DDA-5343.1.206.2016, WSO-DDA-5343.1.640.2016, WSO-DDA-5343.1.308.2016, WSO-DDA-5343.1.1471.2015), gdzie koniecznym było wystosowanie zawiadomienia na podstawie art. 36 k.p.a. użyto niewłaściwego zwrotu, mianowicie

„...Po otrzymaniu prawomocnego postanowienia sądu zostanie wydana stosowna decyzja w tej sprawie. W związku z powyższym trudno ustalić termin zakończenia sprawy”.

Natomiast w sprawie nr WSO-DDA-5343.1.565.2015 nie wskazano terminu załatwienia sprawy. Dyspozycja art. 36 k.p.a. wyraźnie wskazuje, iż o każdym przypadku niezakończona sprawy w 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. Powyższe stanowi nieprawidłowość naruszającą art. 36 k.p.a. Przyczyną nieprawidłowości jest nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str.:945 - 1900]

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

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

Kontroli poddano 200 formularzy meldunkowych, przyjętych w kontrolowanym okresie, tj. 100 zgłoszeń pobytu stałego i 100 zgłoszeń pobytu czasowego oraz 60 zaświadczeń wydanych na podstawie art. 32 ust. 2 u.e.l.

⁴⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 2016, str. 223.

Stwierdzono, iż wszystkie analizowane zgłoszenia meldunkowe zostały dokonane na właściwych formularzach, zgodnie z obowiązującymi wzorami i co do zasady zawierały wszystkie dane przewidziane przepisami prawa (art. 28 ust. 1 i art. 30 ust. 1 i 2 u.e.l.). Wyjątek stanowią formularze m.in. M..... K....., B..... D....., W..... Z....., M..... S..... czy E..... K.....

Wszystkie formularze stosowane przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego zawierały potwierdzenie pobytu w lokalu, złożone przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu. Jednak na druku meldunkowym S..... M....., M..... B..... oraz H..... M..... zamiast własnoręcznego, czytelnego podpisu widnieje jedynie nieczytelny podpis właściciela⁴⁷. Na drukach zgłoszenia F..... D..... oraz O..... B....., H..... M....., T..... M..... i S..... M..... również podpisy osoby wykonującej obowiązek meldunkowy są nieczytelne. Ustalono, że co do zasady na formularzach znajdowały się adnotacje o tytule prawnym do lokalu. Wyjątek stanowi 6 zgłoszeń pobytu czasowego, na których nie została sporządzona przedmiotowa adnotacja (zgłoszenia B..... D....., D..... Z....., J..... J....., X..... D....., B..... H..... i E..... M.....). Zgodnie z art. 72 § 1 *in fine* k.p.a. adnotacja powinna zostać podpisana przez pracownika, który ją sporządził. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że przedmiotowe adnotacje nie były podpisane (wyjątek stanowi zgłoszenie meldunkowe M..... O.....). Wobec powyższego oraz w związku z faktem, iż zameldowanie jest czynnością materialno-techniczną wykonywaną w chwili zgłoszenia, należy stwierdzić, że bezwzględnym obowiązkiem pracownika organu jest staranne weryfikowanie kompletności i prawidłowości złożonego formularza.

Pośród analizowanych spraw stwierdzono przypadki dokonania obowiązku meldunkowego przez pełnomocnika. W sytuacji, gdy legitymował się on pełnomocnictwem, na wniosku była umieszczana stosowna adnotacja. Gdy dokument potwierdzający umocowanie dołączony był do akt sprawy, dołączano także potwierdzenie uiszczenia opłaty za pełnomocnictwo. Jednakże w czterech sprawach (dot. zgłoszeń M..... M....., J..... L....., W..... S..... oraz N..... L.....) stwierdzono, że w sytuacji zgłoszenia zameldowania dokonanego przez osobę trzecią, wnioski o wydanie zaświadczenia były realizowane bez dołączonego do nich pełnomocnictwa oraz bez adnotacji o jego okazaniu.

W toku kontroli ustalono, że w przypadku osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych lub posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych obowiązek meldunkowy wykonywał ich przedstawiciel ustawowy, tj. rodzic (12 formularzy).

Przepis art. 32 ust. 1 u.e.l. stanowi, że osobie dopełniającej obowiązku zameldowania na pobyt stały, organ wydaje z urzędu zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały. Natomiast organ dokonujący zameldowania na pobyt czasowy wydaje osobie, na jej wniosek, zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt czasowy (ust. 2 ww. przepisu). Podczas kontroli ustalono, iż w aktach spraw przechowywane są egzemplarze zaświadczeń przeznaczone do włączenia do akt sprawy. Na tej podstawie stwierdzono, iż zaświadczenia są wydawane na prawidłowych formularzach i zawierają dane wskazane w art. 32 ust. 3 u.e.l. w związku z § 2 ust. 11 i 12 ww. rozporządzenia.

⁴⁷ Stosownie do wymogów formularza zgłoszenia pobytu stałego/czasowego stanowiących załącznik do 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 Dz.U. 2015, poz. 1852.

Odnosząc się do zaświadczeń wydawanych na wnioski na podstawie art. 32 ust. 2 u.e.l. stwierdzono, że zaświadczenia wydawane są zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednak na przedmiotowych zaświadczeniach przykładane są niewłaściwe pieczęcie. Mianowicie w 39 przypadkach w pieczęci nagłówkowej widniało oznaczenie Urzędu Miejskiego Wrocławia. Natomiast w pozostałej części skontrolowanych zaświadczeń widniały dwie pieczęcie, tj. organu i urzędu. Przypomnieć należy, że art. 32 ust. 3 u.e.l. zawiera zamknięty katalog elementów, które zamieszcza się na zaświadczeniu. Dlatego oznaczenie wydawanych zaświadczeń pieczęcią urzędu czy też urzędu i organu jest niewłaściwe. Powyższe stwierdzono na niżej wymienionych zaświadczeniach: np. wniosek N..... L....., E.... C...., N..... O....., J..... K....., B..... K....., A.... B....., J..... M....., K..... F....., A..... W....., M..... K....., S..... B....., M..... S....., Y..... K....., I..... K....., H..... S... L..... Wskazana nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 32 ust. 3 u.e.l., a jej przyczyną jest nieprzestrzeżenie obowiązujących procedur.

Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, jeżeli dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesja) wydawane są według określonego odrębnymi przepisami wzoru, który nie zawiera miejsca na adnotację dotyczącą opłaty skarbowej, organ zamieszcza na odrębnym dokumencie adnotację o wysokości uiszczony opłaty bądź podstawie prawnej jej niepobrania, wyłączenia lub zwolnienia, uzupełnioną o informację określającą przedmiot opłaty skarbowej. W toku czynności kontrolnej ustalono, że powyższy obowiązek nie był w ogóle realizowany bądź był realizowany nieprawidłowo. W sprawach, gdzie wnioskodawca uiszczał opłatę skarbową za wydanie zaświadczenia, adnotacje były sporządzane na zaświadczeniu, zamiast na odrębnym dokumencie, natomiast w przypadku zwolnienia lub niepodlegania opłacie, adnotacje co do zasady nie były sporządzane. Powyższe stanowi naruszenie § 4 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że na większości wniosków o wydanie zaświadczenia w rubryce „w zaświadczeniu proszę o wpisanie następujących danych” znajdują się elementy dopisane przez inną osobę niż ta, która składała wniosek. W toku kontroli poproszono o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji.

Kierownik Działu Ewidencji Ludności, Pani Janina Nowak oświadczyła, że:

„(...) z uwagi na organizację pracy związaną z obsługą dużej ilości klientów zewnętrznych obsługiwanych utworzono w Urzędzie Miejskim Wrocławia Centra Obsługi Mieszkańców. W Centrach Obsługi Mieszkańców powstały punkty informacyjne, w których wyznaczeni pracownicy stosują daleko idącą pomoc dotyczącą informowania klientów o sposobie załatwienia jego sprawy. Pracownicy wyjaśniają lub informują klientów o przepisach i procedurach dotyczących spraw obywatelskich. W przypadku wniosków o wydanie zaświadczenia z ewidencji ludności zasadą jest wypełnienie tego wniosku przez klienta. W niektórych przypadkach pomoc w wypełnieniu wniosku świadczą pracownicy punktu informacyjnego – dzieje się tak na prośbę i za zgodą wnioskodawcy (często osób starszych i cudzoziemców). Nadmieniam, że od 1 marca 2015 r. żaden klient nie zakwestionował treści wydanego mu zaświadczenia z ewidencji ludności, ani też nie została złożona

w tych sprawach jakakolwiek skarga. Pomoc przy wypełnianiu wniosków lub formularzy czyniona jest także przy indywidualnych stanowiskach obsługi klienta. Taka organizacja pracy przynosi zauważalne efekty związane ze sprawną obsługą klienta i wywołuje zadowolenie wśród mieszkańców Wrocławia (...)”.

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione. Jednakże zauważyć należy, że niedopuszczalna jest modyfikacja żądania wnioskodawcy przez organ bez wiedzy i zgody wnoszącego podanie. To od wnioskodawcy zależy treść wniosku i jedynie on może go zmodyfikować. W sytuacji, gdy w sprawie pojawią się wątpliwości, a osoba osobiście składa podanie, należy podjąć bezpośrednie czynności wyjaśniające. W przypadku wprowadzenia przez wnioskodawcę zmian do podania, należy odnotować kto dokonał modyfikacji (np. poprzez złożenie podpisu lub parafki przez wnioskodawcę bądź sporządzenie adnotacji przez pracownika). Natomiast ze skontrolowanych wniosków nie wynika, iż wnioskodawca wyraził zgodę na modyfikację swojego żądania lub prosił o pomoc w wypełnieniu dokumentu.

W toku kontroli ustalono, że wszystkie zaświadczenia były opieczetowane i podpisane przez pracownika, który je sporządził. Przypomnieć należy, że zadania określone w ustawie o ewidencji ludności wykonują organy gmin jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Ponadto mając na uwadze, że organami gmin są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci), zaświadczenia powinny być opatrzone pieczęcią z up. Prezydenta, a nie imienną pieczęcią pracownika. Powyższe stanowi naruszenie art. 32 ust. 3 u.e.l. Przyczyną nieprawidłowości jest nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Na skontrolowanych zaświadczeniach, co do zasady znajdowało się potwierdzenie odbioru przez osobę wnioskującą o jego wydanie. W przypadku, gdy zaświadczenie wydane zostało na wniosek – w aktach sprawy znajduje się potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 17 zł.

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.: 1941 - 2131]

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 z nieprawidłowościami**.

Wydawanie przez organ gminy zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców oraz terminowość realizacji spraw w tym zakresie

Kontroli poddano 200 wydanych zaświadczeń z rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców oraz 3 postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia.

Stwierdzono, że zaświadczenia zostały wydane w odpowiedzi na kompletne wnioski, złożone w formie pisemnej przez uprawnione podmioty. Ustalono, że organ gminy co do zasady sprawdzał obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej. Wyjątek stanowią sprawy nr: 281/2016 (numer wniosku – brak numeru sprawy), WSO-EL-R-5345/14/70/2016, WSO.EL-R.5345/1131/2015, gdzie nie została uiszczona opłata za złożenie dokumentu stwierdzającego

udzielenie pełnomocnictwa, co stanowi naruszenie art. 1 ust. 1 pkt 2 w związku z częścią IV wykazu przedmiotów opłaty skarbowej, stawek tej opłaty oraz zwolnień ustawy o opłacie skarbowej. W sprawach nr WSO-EL-R.5345/10/455/2016 oraz WSO.EL.R.5345.834/2015 organ pobrał podwójną stawkę opłaty skarbowej za wydanie jednego zaświadczenia (34 zł), ponieważ żądanie dotyczyło danych dwóch osób. W sprawie dotyczącej wniosku 919/2015 (brak numeru sprawy) pobrano trzy rzeczony opłaty (51 zł). Wobec powyższego należy wskazać, że opłata skarbowa w wysokości 17 zł dotyczy jednego zaświadczenia, bez względu na to ile danych zawiera. Powyższe sprawy oceniono negatywnie. W toku kontroli ustalono, że w sytuacjach tego wymagających, do wniosków dołączone były potwierdzenia dokonania należnej opłaty. Na wydanych zaświadczeniach znajdują się adnotacje zarówno o uiszczony opłacie skarbowej za wydanie zaświadczenia, jak również o jej niepodleganiu, co jest zgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Natomiast w przypadku opłat dotyczących pełnomocnictwa organ nie zamieszczał adnotacji na załączonym pełnomocnictwie, w sytuacji, gdy jego złożony nie podlegało opłacie lub było od niej zwolnione. Powyższe stanowi naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Sytuacja taka miała miejsce m.in. w sprawach: WSO.EL.R.5345.454.2016, WSO.EL.RP.5345.1091.8.2016, WSO.EL.RP.5345.1359.8.2016, WSO-EL-R-5345/364/2016, WSO.EL-R-5345/468/2015, WSO.EL-R-5345/102/2015.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ w wielu sprawach wydał zaświadczenia niezgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy. Należy wskazać, że organ jest związany wnioskiem strony i powinien wydać zaświadczenie w granicach żądania. Nie jest więc dopuszczalne wydawanie zaświadczenia o innej niż żądana treści⁴⁸. Wydawanie zaświadczeń w granicach żądania oznacza, że jego treść stanowi dla organu administracji publicznej granicę pozytywnego załatwienia sprawy⁴⁹. Sytuacja wydania zaświadczenia niezgodnie z zakresem żądania miała miejsce m.in. w sprawach: WSO-EL-R.5345/10/455/2016, 560/2016 (numer wniosku - brak numeru sprawy), WSO-EL-R-5345/14/70/2016, WSO.EL.RP.5345.1309/15/2016, WSO.EL-R-5343/7/869/2016 czy WSO.EL-R-5345/14/837/16.

Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Ponadto art. 33 § 3 k.p.a. nakłada na pełnomocnika obowiązek dołączenia do akt sprawy oryginału lub urzędowo poświadczony odpisu pełnomocnictwa. W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony (art. 33 § 4 k.p.a.). Powyższy przepis stanowi wyjątek od zasady obowiązku doręczenia dokumentu stwierdzającego istnienie stosunku pełnomocnictwa. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że w 16 sprawach została zastosowana instytucja pełnomocnictwa domniemanego. Podkreślenia wymaga, że instytucja ta powinna być stosowana z wyjątkową starannością, z uwagi na fakt, że opiera się jedynie na oświadczeniu osoby, która powołuje się na ten przepis. Organ dysponując uznaniem administracyjnym dokonuje oceny, czy zachodzą

⁴⁸ Vide P. Krzykowski, *Wydawanie zaświadczeń w polskim prawie administracyjnym*, Olsztyn 2010, s. 72.

⁴⁹ Vide wyrok NSA z 3 lipca 1996 r., sygn. akt I SA/Łd 196/96.

jednocześnie wszystkie trzy przesłanki wskazane w art. 33 § 4 k.p.a. W związku z powyższym poproszono o wyjaśnienia w tej sprawie. Pani Janina Nowak wskazała, że:

„(...) zdarzają się w biurze meldunkowym sprawy, gdzie wnioskodawcą o wydanie zaświadczenia dla osoby zainteresowanej jest osoba bliska, która nie posiada udzielonego pełnomocnictwa na piśmie. Ponieważ wnioskodawcą o wydanie zaświadczenia jest osoba bliska, organ traktuje sprawę jako niestandardową i o sposobie załatwienia sprawy rozstrzyga kierownik działu. Kierownik działu mając na uwadze art. 33 § 4 k.p.a. ustanawiające pełnomocnictwo domniemane ustala okoliczności związane z niemożliwością osobistego wystąpienia z wnioskiem o wydanie zaświadczenia oraz brakiem udzielenia pełnomocnictwa w formie pisemnej. Ustalenia mają formy rozmowy z wnioskodawcą. Sprawa ma charakter wyjątkowy i jeśli zostają spełnione łącznie trzy przesłanki, o których mowa w art. 33 § 4 k.p.a. organ wydaje zaświadczenie. Dodam, że każda z wymienionych w art. 33 § 4 k.p.a. ma charakter oceny i organ w rozmowie z wnioskodawcą ustala stan faktyczny oraz ocenia możliwość zastosowania w tej sprawie pełnomocnictwa domniemanego. Kierownik działu prowadząc uproszczone postępowanie wyjaśniające dochowuje szczególnej staranności w ocenie sprawy. W trakcie wyjaśnień ustala między innymi, że wnioskodawcy znane są żądane dane osoby bliskiej (...).”

Powyższe wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie, jednak należy wskazać, że z uwagi na fakt, iż ustalenie istnienia pełnomocnictwa domniemanego, jest czynnością mającą wpływ na wynik sprawy, z powyższej czynności powinna zostać sporządzona adnotacja, z której wynikać będą okoliczności sprawy. Powyższe stanowi naruszenie art. 72 § 1 k.p.a.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w sprawach nr WSO.EL.RP.5345.1359.8.2016, WSO.EL-R-5345.1135.2015, 117/2015 i 281/2016 (nr wniosku) do akt została dołączona kopia pełnomocnictwa udzielonego w formie aktu notarialnego. Powyższe stanowi naruszenie art. 33 § 3 k.p.a., który stanowi, że pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa.

W sprawach, w których wnioskodawca oczekuje wydania zaświadczenia o braku zameldowanych osób na podstawie art. 217 k.p.a., organ musi przed wydaniem zaświadczenia zweryfikować posiadanie przez wnioskodawcę interesu prawnego (art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.). W wyniku kontroli stwierdzono, że tego typu zaświadczenia były wydawane prawidłowo, jednak stwierdzenie przez organ istnienia interesu prawnego wnioskodawcy nie wynika z akt sprawy. Powyższe stanowi naruszenie art. 72 § 1 k.p.a., który nakłada obowiązek sporządzenia adnotacji w sytuacji czynności mających wpływ na wynik sprawy, a taką niewątpliwie jest weryfikacja interesu prawnego wnioskodawcy. Wobec powyższego wystąpiono z prośbą o wyjaśnienia do Pani Janiny Nowak, która wskazała:

„że w biurze meldunkowym obowiązuje zasada wydawania zaświadczeń o braku osób zameldowanych pod adresem na wniosek właściciela lokalu. Właściciel lokalu ubiegający się o wydanie zaświadczenia wykazuje swój interes prawny przedkładając do wglądu tytuł prawny do lokalu. Sposób ustalania tego interesu nie jest odzwierciedlony w adnotacji, bowiem osoba lub podmiot dysponujący tytułem

prawnym do lokalu przedstawiał jedynie właściwy dokument do wglądu pracownikowi biura meldunkowego i z tej czynności nie sporządzano adnotacji”.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a. czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. Czynność weryfikowania interesu prawnego wnioskodawcy ma niewątpliwie wpływ na sposób załatwienia sprawy, w związku z czym powinna zostać oznaczona w adnotacji.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że na wydanych zaświadczeniach znajdują się zarówno pieczęć organu, jak i pieczęć aparatu pomocniczego. Należy wskazać, że zbędnym jest zamieszczanie pieczęci aparatu pomocniczego, jeżeli zaświadczenie zawiera prawidłowe oznaczenie organu. Pisma zostały podpisane przez upoważnione osoby, jednak odbite zostały nieprawidłowe pieczęci, bowiem pracownicy nie posługiwali się pieczęcią z up., a jedynie pieczętkami imiennymi.

Odnosząc się do terminowości wydanych zaświadczeń należy wskazać, że zgodnie z art. 217 § 3 k.p.a. zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni. Na wydanych zaświadczeniach co do zasady znajdują się potwierdzenia odbioru zaświadczenia, co jest zgodne z § 60 ust. 3 instrukcji kancelaryjnej. Na zaświadczeniach widnieje pieczęć wpływu do organu, co jest zgodne z § 42 ust. 2 powyższego aktu. Wobec powyższego oceny terminowości dokonano poprzez porównanie daty wpływu wniosku do organu z datą wydania zaświadczenia. Stwierdzono, że zaświadczenia były wydawane terminowo – w dniu złożenia wniosku.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że organ wydał 3 postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia na podstawie art. 219 k.p.a. Stwierdzono, że treść merytoryczna rozstrzygnięć była prawidłowa. Organ odmawiał wydania zaświadczeń ze względu na niepotwierdzenie stanu faktycznego lub stanu prawnego, którego potwierdzenia żądała osoba zainteresowana. Prawidłowa była również forma procesowa rozstrzygnięć. Organ wydawał postanowienia, które zawierały wszystkie wymagane przepisami prawa elementy. Zwrócono jednak uwagę na pouczenie o możliwości złożenia środka zaskarżenia. W postanowieniach znajdowały się bowiem pouczenia o następującej treści: *„na niniejsze postanowienie służy stronom zażalenie do Wojewody Dolnośląskiego – za pośrednictwem Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego Wrocławia – w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia”*. Należy wskazać, że powyższe pouczenie nie zawiera wskazania organu za pośrednictwem którego wnosi się zażalenie, a jedynie jego aparat pomocniczy. Zgodnie z art. 129 § 1 w związku z art. 144 k.p.a. zażalenie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał postanowienie. W związku z powyższym należy stwierdzić, że w pouczeniu powinno znajdować się prawidłowe oznaczenie organu za pośrednictwem którego należy wnieść przedmiotowy środek zaskarżenia.

[dowód: akta kontroli str.: 2132 - 2333]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców, oceniono **pozytywnie**

z nieprawidłowościami, natomiast terminowość prowadzenia powyższych spraw oceniono **pozytywnie**.

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców

Sprawy dot. udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców realizowane są przez nw. pracowników:

- | | |
|---|---|
| 1. Halina Chorzempa – kierownik działu | 9. Krystyna Biegalska – starszy specjalista |
| 2. Iwona Gardy-Kasprzak – główny specjalista | 10. Gabriela Berkowska – starszy specjalista |
| 3. Urszula Lachowicz – starszy specjalista | 11. Urszula Brzeźniak – starszy specjalista |
| 4. Violetta Łukasiewicz – starszy specjalista | 12. Małgorzata Dubiłowicz – starszy specjalista |
| 5. Katarzyna Michoń – starszy specjalista | 13. Violetta Goszczycka-Lipietta – główny specjalista |
| 6. Teresa Przewłocka – starszy specjalista | 14. Anna Kołtowska-Maciaszczyk – starszy specjalista |
| 7. Ewa Regulska – starszy specjalista | 15. Helena Lasota – główny specjalista |
| 8. Paweł Akińcza - specjalista | |

Kontroli poddano 200 spraw dotyczących udostępnienia danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców oraz 9 postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia danych.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że wnioski co do zasady składane były na właściwych formularzach określonych na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2011 r. 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 faktycznego⁵⁰. Wyjątek stanowią sprawy: WSO-IA.5345.2.4515.2015.ER, WSO-IA.5345.2.4718.2015.TP, WSO-.5345.1.635.2015.TP, WSO.IA.5345.2.1040.2016.UL.

W przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku, organ wzywał na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do ich uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania, np. sprawy nr: WSO-IA.5345.1.1855.2015.KB, WSO-IA.5345.1.35969.2015.IGK, WSO-IA.5345.1.2126.2015.IGK, WSO-IA.5345.1.1951.2016.IGK, WSO-IA.5345.1.1218.2015.VGL, WSO-IA.5345.1.1985.2015.GB.

Co do zasady informowano również wnioskodawcę o pozostawieniu podania bez rozpoznania, co stanowi prawidłowe postępowanie.

W sprawie nr WSO-IA.5345.1.1120.2016.IGK, kontynuowanej pod numerem WSO-IA.5345.2.17781.2016.IGK, organ wzywał Dolnośląską Bibliotekę Publiczną o uzupełnienie braków formalnych wniosku w postaci nieuiszczenia opłaty za udostępnienie danych z rejestru mieszkańców oraz wskazania przepisu prawa materialnego na mocy którego

⁵⁰ Dz.U. Nr 243, poz. 1450 z późn. zm.

wnioskodawca jest umocowany do żądania udostępnienia danych, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie nr WSO-IA.5345.1.35969.2015.IGK, w której organ w wezwaniu (skierowanym również do Dolnośląskiej Biblioteki Publicznej) o uzupełnienie braków formalnych wniosku w postaci braku daty pieczęci i podpisu, wezwał także o „(...) określenie czy wnioskodawca należy do kategorii podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 1-6 czy też podstawą udostępnienia danych jest posiadanie interesu prawnego”. Należy wskazać, że organ powinien z urzędu zweryfikować, czy podanie pochodzi od podmiotu wykonującego zadania publiczne, ponieważ dane te może zaczerpnąć bezpośrednio z przepisów prawa⁵¹. Co więcej, organ nie powinien wzywać do uiszczenia opłaty, bowiem podmiotom realizującym zadania ustawowe, dane udostępnia się nieodpłatnie na podstawie art. 53 pkt 1 u.e.l. Powyższe postępowania oceniono negatywnie.

W sprawie nr WSO-IA.5345.1.1478.2016.VGL organ wezwał do uzupełnienia braków formalnych poprzez wykazanie interesu prawnego lub faktycznego, pomimo że wnioskodawca wskazał uzasadnienie we wniosku oraz zadośćuczynił wszystkim innym wymogom formalnym. Podanie pozostawiono bez rozpoznania. Należy zauważyć, że powyższe postępowanie było nieprawidłowe. Organ powinien wezwać wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 50 k.p.a bądź orzec o odmowie udostępnienia danych.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono praktykę występowania przez inne Wydziały Urzędu Miejskiego we Wrocławiu z wnioskami o udostępnienie danych z rejestru PESEL złożonych na formularzach określonych na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2011 r. 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. Dotyczy spraw nr: WSO-IA.5345.2.3380.2016.VŁ, WSO-IA.5345.2.32515.2015.TP, WSO-IA.5345.2.19616.2015.UL, WSO-IA.5345.2.19583.2015.ER, WSO-IA.5345.2.17230.2015.KM, WSO-IA.5345.2.21797.2015.IGK, WSO-IA.5345.2.12294.2016.AKM, WSO-IA.5345.2.21890.2015.UB, WSO-IA.5345.2.1309.2016.HL, WSO-IA.5345.2.33883.2015.HL, WSO-IA.5345.2.22337.2016.IGK.

W pisemnych wyjaśnieniach złożonych w dniu 16 stycznia 2017 r. Pani Halina Chorzeempa wskazała, że:

„Prezydent Wrocławia jako organ posiadał na podstawie decyzji, dostęp do zbioru PESEL jeszcze przed uruchomieniem Źródła (...). Zdarzało się, że pracownicy przygotowujący odpowiedzi na wnioski powoływali w nich przepisy o udostępnieniu danych. Aby podobne praktyki nie powtarzały się w przyszłości od stycznia 2017 r. wnioski z Wydziałów Urzędu Miejskiego Wrocławia będą dodatkowo oznaczane”.

⁵¹ W tym przypadku ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.), ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.) oraz Statutu Dolnośląskiej Biblioteki Publicznej stanowiącej załącznik do uchwały Nr LII/726/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 lutego 2006 roku.

Wyjaśnienia wymaga, że organ w ramach posiadanego dostępu do rejestru PESEL jest uprawniony do wykorzystywania danych w celu realizacji swoich zadań. Nie ma zatem znaczenia, która wewnętrzna komórka Urzędu Miejskiego z nich korzysta, bowiem wszystkie Wydziały realizują zadania Prezydenta Wrocławia. Wobec powyższego zbędną praktyką jest składanie wniosków na formularzach o udostępnienie danych z rejestru PESEL przez inne komórki organizacyjne do Wydziału Spraw Obywatelskich, bowiem jest to wymóg stawiany podmiotom zewnętrznym, które kierują swoje wnioski do Ministra jako organu właściwego w zakresie udostępniania danych z rejestru PESEL. W powyższych sprawach za wystarczające należy uznać złożenie zwykłego pisma z numerem sprawy, w ramach której konkretny Wydział UM prowadzi postępowanie. W wyniku kontroli stwierdzono również, że w odpowiedziach na przedmiotowe wnioski, Wydział Spraw Obywatelskich jako podstawę prawną nieodpłatności za udostępnienie danych wskazywał przepisy ustawy o ewidencji ludności (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy). Powyższe postępowanie jest nieprawidłowe, bowiem w analizowanej sytuacji nie mają zastosowania przepisy ustawy o ewidencji ludności w zakresie realizacji ustawowych zadań, a tym samym odpłatności za nie. Organem udostępniającym dane i jednocześnie wnioskującym jest Prezydent Wrocławia, a postępowanie to ma charakter jedynie wewnętrzny, cechujący się znacznym odformalizowaniem.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ udostępniał dane podmiotom, które nie wykazały interesu prawnego w sprawie. W większości przypadków wnioski pochodziły od podmiotów, które żądały danych potencjalnych spadkobierców dłużników. W sprawach tych, np.: WSO-IA.5345.1.1517.2015.HL, WSO-IA.5345.1.215.2016.AKM, WSO-IA.5345.1.1523.2016.IGK, WSO-IA.5345.1.197.2016.VGL, WSO-IA.5345.1.1195.2016.HL, WSO-IA.5345.1.1462.2015.GB, wnioskodawcy żądali udostępnienia danych kręgu osób spokrewnionych ze zmarłym dłużnikiem w celu ustalenia spadkobierców, a w konsekwencji wyegzekwowania od nich zobowiązania finansowego pozostawionego przez zmarłego. Należy wskazać, że organ w odpowiedziach na powyższe wnioski udostępniał dane osobowe tych osób, mimo że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego w uzyskaniu żądanych danych. Sytuacja taka miała miejsce w wielu sprawach, np.: WSO-IA.5345.1.1517.2015.HL, WSO-IA.5345.1.215.2016.AKM, WSO-IA.5345.1.1523.2016.IGK, WSO-IA.5345.1.197.2016.VGL, WSO-IA.5345.1.1195.2016.HL, WSO-IA.5345.1.1462.2015.GB.

Wyjaśniając pojęcie interesu prawnego, podkreślić należy przede wszystkim jego nieodłączną cechą jaką jest rzeczywisty charakter. Wyszczególniona właściwość powoduje, że interes prawny musi istnieć w czasie stosowania wskazanych norm prawa administracyjnego. Wnioskodawca nie może utożsamiać realności interesu prawnego z zamiarem dokonania w przyszłości jakiejś czynności, np. z wystąpieniem z wnioskiem do sądu w celu zainicjowania postępowania spadkowego. Natomiast przez wykazanie interesu prawnego ustawodawca rozumie udowodnienie, a nie jedynie uprawdopodobnienie interesu prawnego przez osobę legitymującą się nim⁵². Interes ten musi rzeczywiście istnieć w dacie stosowania danych norm prawa administracyjnego. Nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości ani hipotetyczny⁵³. Powyższy pogląd podzielił NSA w wyroku

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1070/12.

⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2326/10.

z dnia 26 lipca 2016 r. wskazując, że „*uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku nie jest roszczeniem materialnoprawnym, lecz procesowym. Na gruncie przyjętego w polskim prawie systemu dziedziczenia, sam fakt istnienia wierzytelności, która może być realizowana poprzez ustalenie, na kogo przeszły obowiązki majątkowe dłużnika, nie stanowi podstawy do wyprowadzenia na gruncie materialnoprawnym przesłanek udostępnienia wnioskowanych danych. Brak jest zatem wykazania jakiegokolwiek relacji materialnoprawnej, a ograniczenie się wyłącznie do relacji procesowej uzasadniało podważenie zasadności wyprowadzenia interesu prawnego w uzyskaniu danych z rejestrów ewidencji ludności*”⁵⁴. Na marginesie należy zaznaczyć, że bez znaczenia pozostaje fakt czy organ udostępnił konkretne dane, czy poinformował wnioskodawcę np. o braku stwierdzonych spadkobierców, bowiem w obu tych przypadkach organ pozytywnie zrealizował wniosek, choć powinien odmówić dokonania tej czynności w drodze decyzji administracyjnej.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ w większości przypadków udostępniał dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy, wyjątek stanowią sprawy m.in. WSO-IA.5345.2.25215.2016.UL, WSO-IA.5345.2.14170.2015.UL, WSO.5345.1.853.2016.KM, WSO-IA.5345.2.374.2015.KM, WSO-IA.5345.2.22031.2016, WSO-IA.5345.1.829.2015.AKM, WSO-IA.5345.2.7331.2015.GB, WSO-IA.5345.2.11545.2015.UB.

Wobec powyższego należy wskazać, że dane z rejestru mieszkańców powinny być udostępniane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Oznacza to, że odpowiedzi organu muszą odnosić się do wszystkich danych, których udostępnienia żąda wnioskodawca, z drugiej strony nie powinny wykraczać poza żądany zakres.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że w aktach spraw dotyczących uzyskania danych niezbędnych do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, nie znajdowały się informacje o zweryfikowaniu posiadania przez wnioskodawcę interesu prawnego w sprawie. W związku z powyższym zwrócono się z prośbą o wyjaśnienia do Kierownika Działu. Pani Halina Chorzempa wskazała, że:

„(...)pracownicy weryfikują posiadanie interesu prawnego przez spadkobierców sprawdzając stopień pokrewieństwa wnioskodawcy z osobą, której dane mają być udostępnione w rejestrze mieszkańców. Najczęściej wnioskodawcami są członkowie najbliższej rodziny zmarłego. Dysponują oni wszystkimi danymi zmarłej osoby i wskazują te dane we wniosku o udostępnienie danych. Najczęściej jest udostępniany numer PESEL. Jeżeli nie jest on znany wnioskodawcy to podaje on we wniosku datę urodzenia zmarłej(ego). Nierzadko też stopień pokrewieństwa można ustalić z danych podanych we wniosku. Dlatego zdaniem organu nie było konieczności utrwalania posiadania interesu prawnego przez spadkobierców”.

Powyższe wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie jedynie w części. Należy wskazać, że osoby występujące o udostępnienie danych niezbędnych do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia powinny wykazać interes prawny w sprawie w takim samym stopniu, jak osoby występujące o udostępnienie danych niezbędnych do innych celów. W przypadku spadkobierców osoby zmarłej zainteresowanych sporządzeniem aktu

⁵⁴ Sygn. akt II OSK 286/16.

poświadczenia dziedziczenia u notariusza, wystarczającym wydaje się podanie jako przepisu prawa materialnego uzasadniającego interes prawny w sprawie – art. 95f § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie⁵⁵, który wskazuje, że do sporządzenia aktu dziedziczenia jest niezbędny m.in. numer PESEL spadkodawcy. Przepisy powyższej ustawy nie precyzują jednak, kto powinien dostarczyć te dane, należy więc przyjąć, że obowiązek ten ciąży na samych zainteresowanych. Wobec powyższego należy wskazać, iż w zakresie uzyskania numeru PESEL osoby zmarłej, uprawnione będą wszystkie osoby, które mogą wchodzić w rachubę jako spadkobiercy ustawowi i testamentowi, bowiem są zobowiązane być obecne podczas sporządzania aktu poświadczenia dziedziczenia – obowiązek ten wynika z art. 95b powyższej ustawy. Zgodnie z treścią art. 77 § 4 k.p.a., organ z urzędu może stwierdzić istnienie relacji wnioskodawcy ze zmarłym, a mając na względzie przepisy księgi IV tytułu II k.c. zaliczyć wnioskodawcę do grona spadkobierców ustawowych. W przypadku dziedziczenia testamentowego przez osobę prawnie obcą ze zmarłym, organ powinien zażądać np. przedstawienia testamentu, w którym zainteresowana osoba jest wskazana jako spadkobierca. Należy jednak wskazać, że w każdej sprawie organy są zobligowane w świetle art. 7, 77 i 80 k.p.a. do samodzielnej oceny zebranego materiału dowodowego i stwierdzenia, czy daje on podstawę do udostępnienia danych z rejestru mieszkańców, a ustalenie to powinno zostać odzwierciedlone w aktach sprawy, jako informacja mająca wpływ na jej wynik. W związku z powyższym przyjąć należy, że organ weryfikował posiadanie interesu prawnego przez wnioskodawców w sprawach dotyczących uzyskania danych w celu sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia na podstawie rejestru mieszkańców, jednak nie odzwierciedlał tej czynności w formie adnotacji, co stanowi naruszenie art. 72 § 1 k.p.a.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych znajdują się zarówno pieczęć organu, jak i pieczęć aparatu pomocniczego. Należy wskazać, że zbędnym jest zamieszczanie pieczęci aparatu pomocniczego, jeżeli w odpowiedzi znajduje się prawidłowe oznaczenie organu. Pisma zostały podpisane przez upoważnioną osobę, jednak odbita została nieprawidłowa pieczęć, bowiem pracownik nie posługiwał się pieczęcią z up., a jedynie pieczęcią imienną.

Odnosząc się do poddanych kontroli postępowań zakończonych wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia danych należy wskazać, że organ weryfikował kompletność wpływających wniosków, ponadto niezwłocznie kierował do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania, zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. Strony postępowania były ustalone prawidłowo.

Stwierdzono, że merytoryczna treść rozstrzygnięć była prawidłowa. Decyzje zawierały prawidłowe pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, oznaczenie organu oraz datę wydania, ponadto były podpisane oraz opieczetowane przez uprawnioną osobę.

W wyniku kontroli ustalono, że wszystkie decyzje rozstrzygające sprawę co do istoty nie zawierały w podstawie prawnej art. 47 ust. 3 u.e.l., który stanowi o formie rozstrzygnięcia sprawy, natomiast zawierały w podstawie prawnej art. 104 k.p.a. Zgodnie z art. 47 ust. 3 u.e.l. organ rozpatrujący wniosek, odmawia w drodze decyzji administracyjnej udostępnienia danych jednostkowych, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w art. 46. Należy wskazać, że jeżeli w przepisach prawa materialnego znajduje się norma regulująca formę rozstrzygnięcia, to przepis ten powinien znaleźć się w podstawie prawnej. Natomiast art. 104 k.p.a. stosuje się

⁵⁵ Dz.U. z 2016 r. po. 1796 z późn. zm.

jedynie pomocniczo w sytuacjach, gdy przepis prawa materialnego nie wskazuje jednoznacznie, że rozstrzygnięcie w danej sprawie następuje w drodze decyzji administracyjnej.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono również, że w sprawach m.in. WSO-IA.5345.1.1831.2016.IGK czy IA.5345.1.1833.2016.IGK organ pomimo stwierdzenia, że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego, nie zrealizował dyspozycji zawartej w art. 47 ust. 3 u.e.l., tj. nie wydał decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia danych z rejestru mieszkańców. Do wnioskodawcy zostało skierowane pismo informujące, że nie wykazał on interesu prawnego oraz wezwanie o wskazanie w jakim trybie wniosek ma być rozpatrzony (w oparciu o interes prawny czy faktyczny), pod rygorem wydania decyzji administracyjnej. Powyższe postępowanie należy ocenić negatywnie. Z wniosków pochodzących od C.... A.... jednoznacznie wynika, że wnioskodawca powołuje się na posiadanie interesu prawnego. Co kluczowe wnioski były kompletne pod względem formalnym jak i fiskalnym. W związku z powyższym w przypadku stwierdzenia przez organ, że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego, powinien orzec co do istoty sprawy, wydając decyzję administracyjną. Organ wskazując wnioskodawcy, że nie wykazał on interesu prawnego, *de facto* rozstrzygnął już sprawę, jednak z naruszeniem zasad procesowych.

[dowód: akta kontroli str.: 2356 - 2791]

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

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Prezydenta Wrocławia zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

REJESTRACJA I KWALIFIKACJA WOJSKOWA

Sprawy z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej realizowane są przez nw. pracowników Działu Bezpieczeństwa i Obronności:

- Pana Aleksandra Hubickiego – głównego specjalistę,
- Panią Katarzynę Klimkiewicz-Podwyszyńską – głównego specjalistę,
- Pana Artura Kruszkę – głównego specjalistę,
- Panią Ewę Szeremetę – głównego specjalistę.

Kontroli poddano wszystkie czynności realizowane w latach 2015 i 2016.

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

W wyniku kontroli ustalono, iż zgodnie z art. 31 ust. 2 zd. pierwsze⁵⁶ ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej u.p.o.o., Prezydent Wrocławia 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 ludności⁵⁷ (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 wojskowej⁵⁸, 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. Rejestry prowadzone są (ze względów organizacyjnych) w osobnych księgach oznaczonych poszczególnymi numerami tomu (I-III), wg umownego podziału na dzielnice.

W rejestrze mężczyzn urodzonych w 1996 r. ujętych było 2363 osoby. W rejestrze kobiet urodzonych w 1996 r. ujęto 2256 osób. W rejestrze mężczyzn urodzonych w 1997 r. ujęto 2367 osób, natomiast w rejestrze kobiet urodzonych w 1997 r. ujętych zostało 2239 osób.

Rejestry zawierają, zgodnie ze wzorem wynikającym z r.r., m.in. datę oraz podpis organu (z up. Prezydenta Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Stanisław Kosiarczyk).

Zgodnie z wymogiem art. 31 ust. 6 u.p.o.o. oraz § 3 ust. 3 zd. drugie r.r. Prezydent Wrocławia po sporządzeniu rejestrów przekazywał jeden jego egzemplarz wojskowemu komendantowi uzupełnień (pismo nr WBZ.DBO.5570.3.6.2015.ESz. z dnia 20 stycznia 2015 r. oraz pismo nr WBZ.DBO.5570.3.8.2016.ESz z dnia 20 stycznia 2016 r.).

W toku kontroli stwierdzono, że organ gminy realizuje obowiązek wynikający z przepisu § 4 ust. 2 r.r. Stosowany jest prawidłowy wzór zawiadomienia, o którym mowa w ww. przepisie zd. drugie. Zauważyć jednak należy, iż w miejscu przeznaczonym na oznaczenie „*pieczęć nagłówekowa organu wysyłającego*” umieszczono pieczęć aparatu pomocniczego - Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz w miejscu przeznaczonym na oznaczenie adresata (organu) wskazywano właściwy urząd. Ponadto, zawiadomienia podpisywane były przez Kierownika Działu Bezpieczeństwa i Obronności Pana Tadeusza Lenkiewicza. W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że pracownik nie posiadał upoważnienia, jednak w trakcie trwania kontroli w jednostce kontrolowanej zostało wydane stosowne upoważnienie. Wobec powyższego, stwierdzić należy, że naruszony został § 4 ust. 2 r.r.

W wyniku analizy dokumentów ustalono, że w rejestrach ujęte zostały osoby, które zameldowane były na pobyt stały na terenie gminy Wrocław, natomiast na pobyt czasowy

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Zgodnie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 991).

⁵⁸ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 991.

trwający ponad trzy miesiące – na terenie innej gminy. Po otrzymaniu zawiadomienia, o którym mowa w § 4 ust 2 r.r., w rejestrach dokonano stosownych skreśleń.

Ponadto stwierdzono, że 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 WBZ.DBO.5570.3.7.2015.AKr z dnia 20 stycznia 2015 r., w 2016 roku pismem nr WBZ.DBO.5570.3.6.2016.KKP z dnia 18 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 **pozytywna z nieprawidłowościami**.

Terminowość wykonywania obowiązków dotyczących rejestracji

W wyniku kontroli ustalono, że zgodnie z § 3 ust. 1 r.r. Prezydent Wrocławia 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 organ gminy przekazywał wojskowemu komendantowi uzupełnień. Organ gminy przysyłał 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., przy czym zawiadomienia przesyłane były przedwcześnie (w listopadzie). Powyższe spowodowane było tym, iż z uwagi na dużą liczbę osób podlegających rejestracji (ok. 5,5 tys. w każdym roku) przygotowanie rejestrów rozpoczęto w listopadzie roku poprzedzającego kwalifikację wojskową. Tym samym naruszony został § 4 ust. 2 r.r. Przepis ten ustanawia obowiązek zawiadomienia *o wpisaniu osoby do rejestru*. Skoro rejestry zostały ostatecznie podpisane w dniu 5 stycznia 2015 r. oraz 4 stycznia 2016 r., to zawiadomienie należało sporządzić po tej dacie.

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

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 wojskowej⁵⁹, zwanego dalej r.k.w, były wzywane przez Prezydenta Wrocławia do spełnienia ww. obowiązku. Stwierdzono jednak, że w aktach spraw brak wezwań osób do stawienia się do kwalifikacji wojskowej oraz potwierdzeń doręczenia przedmiotowych dokumentów. W tej kwestii Kierownik Działu Bezpieczeństwa i Obronności wyjaśnił, że:

⁵⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1566, z późn. zm.

„Wezwania osób do stawienia się do kwalifikacji wojskowej sporządzane są w jednym egzemplarzu i wysyłane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Po stawieniu się wzywanej osoby do kwalifikacji wojskowej, wezwanie pozostawia się osobie wzywanej (stanowi ono wraz z orzeczeniem PKL usprawiedliwienie opuszczonych zajęć szkolnych), a zwrotne potwierdzenie odbioru jest niszczone. Osobom, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej zwrotne potwierdzenia odbioru (dołączone do nieodebranego wezwania) opatrzone adnotacją o kilkakrotnym awizowaniu włączane są do akt spraw osób o nieuregulowanym stosunku do służby wojskowej (...). Wydaje się zasadne zastosowanie w tym przypadku § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej (Dz. U. z 202 poz. 1566 z późn. zm.), który to jasno określa dokumenty podlegające archiwizacji. Stosujemy również wysyłanie wezwań bez zwrotnego potwierdzenia odbioru (bezpośrednio do skrzynki pocztowej), co w praktyce przekłada się na wzrost frekwencji o około 20%.”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przepis § 60 ust. 4 instrukcji kancelaryjnej stanowi, że prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt. Wskazany w wyjaśnieniach przepis § 14 ust. 1 i 2 r.k.w. ma zastosowanie do zadań realizowanych w zakresie kwalifikacji wojskowej przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu. Natomiast kontrola dotyczy zadań zleconych realizowanych przez organ gminy. Zauważyć również należy, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach przepisów prawa. Skoro określony w załączniku nr 1 do r.k.w. wzór wezwania wskazuje, że doręcza się je za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, to nieprawidłowym jest ponowne przesyłanie wezwań przesyłką listową nierejestrowaną. Ponadto, przypomnieć należy, iż nieotrzymanie wezwania nie zwalnia osoby od obowiązku stawienia się w terminie i miejscu wskazanym w obwieszczeniu (§ 4 ust. 3 r.k.w.). Konkludując, wezwania do stawienia się do kwalifikacji wojskowej należy sporządzać w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach i jeden z nich pozostawać w aktach sprawy.

Z uwagi na fakt, że wszystkie wezwania do kwalifikacji wojskowej zostały przesłane do osób zobowiązanych, prawidłowość stosowanego wzoru wezwania zweryfikowano na podstawie wezwań, które wróciły do nadawcy. W wyniku kontroli stwierdzono, że treść wezwań zarówno w roku 2015 jak i w roku 2016 jest zgodna z wzorami wezwania stanowiącymi załączniki nr 1 i 2 do r.k.w. Zauważyć jednak należy, iż w miejscu przeznaczonym na oznaczenie organu umieszczono odbicie pieczęci Urzędu Miejskiego Wrocławia, zamiast Prezydenta Wrocławia. Powyższe stanowi uchybienie formalne niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności.

W toku kontroli stwierdzono, iż Prezydent Wrocławia 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. Ze względów organizacyjnych (na terenie gminy Wrocław funkcjonują 3 lokalizacje Powiatowych Komisji Lekarskich) listy sporządzane są w tomach (I-VI). Listy sporządzono zgodnie z § 9 r.k.w.

Podczas czynności kontrolnych ustalono, że zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 r.k.w. Prezydent Wrocławia 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. Prezydent Wrocławia przekazywał 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 2015 r. pismo nr WBZ-DBO.5570.3.143.2014.ESz z dnia 17 grudnia 2014 r., w 2016 r. pismo nr WBZ-DBO.5570.3.141.2015.ESz z dnia 17 listopada 2015 r.).

Gmina Wrocław jest miastem na prawach powiatu, zatem pracownicy urzędu w Powiatowych Komisjach Lekarskich pełnią również funkcje sekretarzy. Na listach odnotowano fakt realizacji obowiązku wynikającego z § 9 ust. 5 r.k.w.

W aktach sprawy brak dokumentu potwierdzającego realizację obowiązku wynikającego z § 10 ust. 1 pkt 2⁶⁰ r.k.w. W tej kwestii pracownicy wyjaśnili, że obowiązek realizowany jest na bieżąco podczas przeprowadzania kwalifikacji wojskowej. Takie postępowanie jest uzasadnione ze względu na fakt realizacji zadań przez jednostkę zarówno jako organu gminy, jak i miasta na prawach powiatu.

Ponadto, stwierdzono, iż organ gminy realizował obowiązek wynikający z § 10 ust. 1 pkt 5 lit. a) i b) r.k.w. (pismo nr WBZ.DBO.5570.3.63.2015.ESz z dnia 23 września 2015 r. oraz WBZ.DBO.5570.3.114.2016.ESz z dnia 15 września 2016 r.) oraz obowiązek określony w § 11 ust. 1 i 2 r.k.w.⁶¹, jednak zawiadomienia podpisane są przez Kierownika Działu Bezpieczeństwa i Obronności (brak pieczęci „z up. Prezydenta”), a w miejscu przeznaczonym na oznaczenie organu – umieszczane jest odbicie pieczęci Urzędu Miejskiego Wrocławia.

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

Wobec nieprzechowywania w aktach spraw zwrotnych potwierdzeń odbioru wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej nie było możliwości ustalenia, czy obowiązek, o którym mowa w § 4 ust. 2 r.k.w. realizowany był terminowo. Listy stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 r. zostały sporządzone terminowo.

Gmina Wrocław jest miastem na prawach powiatu, zatem pracownicy urzędu w Powiatowych Komisjach Lekarskich pełnią również funkcje sekretarzy. Na listach odnotowano fakt realizacji obowiązku wynikającego z § 9 ust. 5 r.k.w. Na tej podstawie stwierdzono, iż listy przekazywane są powiatowej komisji lekarskiej nie później niż na siedem dni przed rozpoczęciem kwalifikacji wojskowej.

⁶⁰ Par. 10 ust. 1 pkt 2 r.k.w. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) ustala przyczyny niestawienia się osób i miejsce ich pobytu, a wyniki ustaleń przekazuje przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień.

⁶¹ Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące zawiadamia w ciągu trzech dni wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego o stawieniu się osoby po raz pierwszy do kwalifikacji wojskowej.

Ponadto ustalono, że co do zasady organ gminy terminowo realizuje obowiązek wynikający z § 11 ust. 1 r.k.w. Natomiast sporadycznie występują wyjątki, np. zawiadomienie dot. Ł..... S..... (ur. 1997 r.), A..... M..... (ur. 1997 r.), M..... K..... (ur. 1997 r.). Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu.

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

Wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3, art. 127 ust. 1 ustawy

W kontrolowanym okresie Prezydent Wrocławia wydał 3 rozstrzygnięcia na podstawie art. 127 w związku z art. 133 ustawy o powszechnym obowiązku obrony (WBZ-DBO-5572.5.1.2015.KKP, WBZ-DBO-5572.5.2.2015.KKP oraz WBZ-DBO-5572.5.3.2015.KKP).

We wszystkich sprawach postępowania wszczęte zostały na wniosek złożony przez uprawniony podmiot. W dwóch sprawach podania złożyli żołnierze odbywający służbę przygotowawczą, natomiast w sprawie nr WBZ-DBO-5572.5.3.2015.KKP wniosek złożyła żona żołnierza (zgodnie z art. 127 ust. 1 zd. 2 ustawy). Organ gminy prawidłowo skierował do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowań, przy czym w sprawie nr WBZ-DBO-5572.5.3.2015.KKP nieprawidłowo wskazano dzień wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. We wskazanej powyżej sprawie wniosek o uznanie małżonka wnioskodawczyni za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny wpłynął do Urzędu Miejskiego Wrocławia w dniu 24 września 2015 r., natomiast w zawiadomieniu wskazano, iż postępowanie wszczęte zostało w dniu 23 września 2015 r. Powyższe stanowi naruszenie art. 61 § 3 k.p.a.

We wszystkich sprawach wnioski zostały udokumentowane poprzez dołączenie stosownych aktów stanu cywilnego, zaświadczeń potwierdzających pełnienie służby przygotowawczej oraz oświadczeń o braku dochodów.

Wydane rozstrzygnięcia były prawidłowe merytorycznie. Zauważyć jednak należy, iż w sprawach WBZ-DBO-5572.5.3.2015.KKP oraz WBZ-DBO-5572.5.2.2015.KKP w sentencjach decyzji, jako członków rodziny pozostających na wyłącznym utrzymaniu żołnierzy wskazano ich dzieci. Pominięto natomiast żony (żołnierze pozostawali w związkach małżeńskich).

Wobec powyższego wyjaśnić należy, iż decyzja wydana na podstawie art. 127 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP ma charakter deklaratoryjny i jako taka nie rodzi stanu prawnego lecz jedynie stwierdza jego istnienie. „Organ gminy potwierdza w niej bowiem zaistniały już stan rzeczy, tj. że żołnierz spełnia przesłanki do uznania go za jedyne go żywiciela rodziny. Skutki prawne w takim przypadku powstają więc *ex tunc*, jako skutki ziszczenia się określonych w przepisach prawa przesłanek”⁶². Skoro zatem, w analizowanych sprawach wnioskodawcy pozostawali w związkach małżeńskich, to zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy, obok

⁶² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/GD 465/16, Lex 2120233; por. wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 3068/12.

dzieci żołnierzy należało wymienić również ich małżonki. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

W toku kontroli ustalono, że w żadnej ze spraw nie prowadzono metryki. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności⁶³. Ponadto metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i winna być na bieżąco aktualizowana⁶⁴. Powyższe stanowi naruszenie art. 66a k.p.a.

Ponadto stwierdzono, że sprawy zostały załatwione w ustawowym terminie.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wydawania przez organ gminy decyzji administracyjnych na podstawie art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

[dowód: akta kontroli str.: 2792-2993]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Prezydenta Wrocławia 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. Tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego ustalać zgodnie z § 9 ust. 1-3 r.d.o. oraz odnotowywać sposób ustalenia tożsamości w sposób wskazany w § 9 ust. 4 r.d.o.
2. Ze szczególną starannością przestrzegać zapisu § 7 ust. 2 r.d.o.
3. W sytuacji osobistego zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego (art. 47 ust. 1 u.d.o.) żądać dokonania tej czynności na odpowiednim formularzu (art. 48 ust. 1 u.d.o.) oraz dołączenia uszkodzonego dokumentu do tegoż zgłoszenia, następnie unieważnić uszkodzony dowód osobisty oraz wydać zaświadczenie o dokonanym zgłoszeniu.
4. Przestrzegać art. 46 ust. 1 u.d.o.
5. Przestrzegać zapisu §12 ust. 2 r.d.o., natomiast odstępstwo od tej zasady, zgodnie z pismem nr SOC-OP.620.10.2015.MR z dnia 20 lipca 2015 r. (pkt 2) stosować jedynie w wyjątkowych sytuacjach, przy czym na dokumentach odnotowywać przyczyny uzasadniające powyższe.
6. Zaświadczenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego przechowywać w kopertach dowodowych.
7. Unieważniać dowody osobiste zgodnie z art. 50 ust. 3 u.d.o.
8. Rzetelnie weryfikować kompletność wniosków o wydanie zaświadczenia z Rejestru

⁶³ Art. 66a § 2 k.p.a.

⁶⁴ Art. 66a § 3 k.p.a.

Dowodów Osobistych, wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, a w razie stwierdzenia braków formalnych wzywać do ich uzupełnienia na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

9. Na pismach wpływających do urzędu wskazywać datę wpływu, zgodnie z zasadami instrukcji kancelaryjnej.
10. Przestrzegać przepisów art. 8 ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 lit. a oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
11. Wydawać zaświadczenia oraz udostępniać dane z Rejestru Dowodów Osobistych, a także dokumentację związaną z dowodami osobistymi zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy i w zakresie w jakim wykazał uprawnienia.
12. Dokumenty dotyczące realizacji zadań zleconych wykonywanych na podstawie ustawy o dowodach osobistych opatrywać pieczęcią organu gminy oraz podpisem Prezydenta Wrocławia lub prawidłowo upoważnionego pracownika.
13. Na wydanym zaświadczeniu przeznaczonym do dołączenia do akt sprawy umieszczać informację o sposobie doręczenia zaświadczenia.
14. Niezwłocznie przysyłać do stron wydane decyzje administracyjne.
15. W przypadku, gdy decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, opatrywać ją kwalifikowanym podpisem elektronicznym uprawnionej osoby.
16. Decyzje administracyjne przysyłać zgodnie z art. 109 § 1 w związku z art. 46 § 3 k.p.a.
17. W sprawie nr WSO.DDO.I.5344.9.1.2016 podjąć czynności na podstawie art. 154 k.p.a.
18. Zwiększyć nadzór nad pracownikami realizującym zadania z kontrolowanego zakresu.

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI

1. Prawidłowo ustalać strony postępowania i zawiadamiać je o wszczęciu.
2. Postępowania meldunkowe prowadzić zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy, a w razie wątpliwości wystąpić o jego doprecyzowanie.
3. W sytuacji stwierdzenia nieobecności strony w postępowaniu, każdorazowo występować do sądu o ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej, a decyzję doręczać kuratorowi ustanowionemu przez sąd.
4. W zawiadomieniach, wezwaniach i w decyzjach podawać pełną nazwę ustawy oraz jej publikator.
5. Prawidłowo stosować art. 88 k.p.a.
6. Zawiadomienia i wezwania opatrywać pieczęcią organu oraz podpisami osób upoważnionych.
7. Prowadzić postępowania meldunkowe z zachowaniem przepisów art. 35 i art. 36 k.p.a.
8. Przy zgłoszeniu wymeldowania z miejsca pobytu stałego przestrzegać przepisu art. 33 ust. 2 u.e.l.
9. Dokładać należytej staranności przy przyjmowaniu zgłoszeń meldunkowych, przede wszystkim zwracając uwagę na kompletność oraz aktualność formularzy, a także na podpisy złożone na formularzu przez wnioskodawcę i właściciela bądź podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu.
10. W przypadku działania osoby wykonującej obowiązek meldunkowy przez

pełnomocnika, żądać przy pierwszej jego czynności okazania pełnomocnictwa i sporządzić adnotacje z tej czynności.

11. Na wydawanych zaświadczeniach oraz odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych przystawiać prawidłową pieczęć, tj. Prezydenta Wrocławia.
12. W przypadku, gdy zaświadczenie jest wydawane przez pracownika w imieniu organu gminy powinien on posiadać stosowne pełnomocnictwo.
13. Podpisywać zaświadczenia wraz z przyłożeniem odpowiedniej pieczęci, tj. „z up. Prezydenta Wrocławia”.
14. Adnotacje o opłacie skarbowej w sprawach dotyczących zaświadczeń wydawanych na podstawie art. 32 ust. 2 u.e.l. zamieszczać na odrębnym dokumencie, zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
15. W zakresie wydawanych zaświadczeń weryfikować obowiązek uiszczania opłaty skarbowej oraz pobierać ją w odpowiedniej wysokości.
16. W sytuacji gdy, złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa nie podlega opłacie skarbowej lub jest od niej zwolnione, zamieszczać na złożonym dokumencie adnotację, o której mowa w § 5 ust. 2 r.z.o.p.
17. W przypadku korzystania z instytucji pełnomocnictwa domniemanego, sporządzać stosowaną adnotację.
18. W sytuacji działania wnioskodawcy przez pełnomocnika w zakresie wydawanych zaświadczeń z rejestru mieszkańców, żądać dołączenia oryginału pełnomocnictwa przy pierwszej jego czynności.
19. W przypadku zaświadczeń o braku zameldowanych osób, przed wydaniem zaświadczenia weryfikować wykazanie interesu prawnego przez wnioskodawcę, a ustalenia z tej czynności odzwierciedlić w formie w adnotacji.
20. W pouczeniu o środku zaskarżenia przysługującym od postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia, prawidłowo oznaczać właściwe organy.
21. Wydawać zaświadczenia oraz udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko podmiotom, które wykażą interes prawny uzasadniający ich otrzymanie.
22. W zakresie udostępnienia danych weryfikować z urzędu czy podanie pochodzi od podmiotu wykonującego zadania publiczne.
23. Zaniechać praktyki składania wniosków o udostępnienie danych w sytuacji potrzeby ich ustalenia w zakresie realizacji zadań Prezydenta Wrocławia przez inne Wydziały Urzędu Miejskiego.
24. W decyzjach o odmowie udostępnienia danych wskazywać pełną podstawę prawną.
25. W przypadku stwierdzenia, że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego wydać decyzję o odmowie udostępnienia danych.

W ZAKRESIE REJESTRACJI I KWALIFIKACJI WOJSKOWEJ

1. Dokumenty dotyczące realizacji zadań z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej opatrywać pieczęcią organu gminy, podpisem Prezydenta Wrocławia lub prawidłowo upoważnionego pracownika.
2. Przestrzegać zapisu § 4 ust. 2 r.r.

3. Przechowywać w aktach wezwania do kwalifikacji wojskowej.
4. Terminowo realizować obowiązek wynikający z § 11 ust. 1 r.k.w.
5. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego prawidłowo wskazywać datę wszczęcia, zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a.
6. W decyzjach wydanych na podstawie art. 127 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, wskazywać wszystkie podmioty, o których mowa w art. 128 ust. 2 ustawy.
7. Przestrzegać przepisu art. 66a k.p.a.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 5 maja 2017 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak