



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 11 stycznia 2018 r.

NK-KE.431.32.2017.KL

Pan
Stanisław Longawa
Wójt Gminy Kłodzko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 4-6 października 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 25 września 2017 r. nr: NK-KE.0030.60.2017.KL oraz NK-KE.0030.61.2017.KL zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Katarzyna Lipke – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
 - Danuta Frydlewicz - Pierucka – inspektor wojewódzki,
- przeprowadził w Urzędzie Gminy Kłodzko z siedzibą przy ul. Okrzei 8a, 57-300 Kłodzko, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na:
- prowadzeniu spraw dotyczących dowodów osobistych na podstawie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³ – zwanej dalej u.d.o.,
 - prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴ – zwanej dalej u.e.l.,
 - realizacji zadań z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵ – zwanej dalej u.p.o.o.

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

¹ Dz.U. Nr 185, poz. 1092.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 2234

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1464 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 657.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 z późn. zm.

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

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

3. Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj.

- realizacja obowiązków dotyczących rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej,
- terminowość wykonywania obowiązków dotyczących rejestracji,
- realizacja obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej,
- terminowość wykonywania obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej.

Okres objęty kontrolą:

- od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli w przedmiocie: dowody osobiste, ewidencja ludności,
- od 1 października 2015 r. do dnia kontroli w przedmiocie: rejestracja i kwalifikacja wojskowa.

W okresie kontrolowanym funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Stanisław Longawa – Wójt Gminy Kłodzko. Sprawy z kontrolowanego zakresu prowadzone były przez:

Panią Lucynę Bednarską – podinspektor ds. dowodów osobistych,

Panią Alicję Mateńko – podinspektor ds. ewidencji ludności,

Panią Małgorzatę Hucaluk - Pączka – kierownik Referatu Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego.

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

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

Pismem nr NK-KE.431.32.2017.KL z dnia 27 listopada 2017 r. przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego. Pismem nr

KZiA.1710.10.2017 z dnia 12 grudnia 2017 r. (data nadania przesyłki w placówce pocztowej 13 grudnia 2017 r.) Wójt Gminy Kłodzko poinformował, iż nie wnosi zastrzeżeń do przedłożonego projektu wystąpienia pokontrolnego. Następnie pismem nr KZiA.1710.10.2017 z dnia 14 grudnia 2017 r. (data nadania przesyłki w placówce pocztowej 14 grudnia 2017 r.) wniósł wyjaśnienia do ww. projektu. Przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej nie przewidują możliwości wniesienia wyjaśnień do projektu wystąpienia pokontrolnego, toteż pismo nr KZiA.1710.10.2017 14 grudnia 2017 r. zakwalifikowano jako zastrzeżenia, o których mowa w art. 40 ust. 1 ww. ustawy. Termin do wniesienia zastrzeżeń upływał z dniem 13 grudnia 2017 r. Z uwagi na fakt, iż zastrzeżenia zostały nadane w placówce pocztowej po upływie terminu (14 grudnia 2017 r.) – zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, należało je odrzucić. Zawiadomienie o odrzuceniu zastrzeżeń zostało dostarczone kierownikowi jednostki kontrolowanej w dniu 5 stycznia 2018 r. Wójt Gminy Kłodzko nie skorzystał z przysługującego mu, na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej, prawa do odwołania.

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 25 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych od 1 stycznia 2016 r. o następujących seriach i numerach: CFJ 305..., CFN 702..., CFF 217..., CFT 735..., CFR 051..., CFN 264..., CFN 602..., CFB 475..., CFC 284..., CFF 790..., CEM 378..., CCY 183..., CCF 981..., CCG 570..., CDM 073..., CDY 134..., CDE 298..., CDS 531..., CBZ 263..., CDI 739..., CCH 693..., CBW 055..., CCB 940..., CEA 718..., CEF 906....

Na tej podstawie ustalono, co następuje.

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

W toku czynności kontrolnych ustalono, że do wszystkich wniosków została dołączona prawidłowa fotografia odzwierciedlająca, w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości, wizerunek twarzy osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.o. oraz § 7 r.d.o.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie wnioski były kompletne. Ponadto na wnioskach znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości

⁶ Dz.U. poz. 212 z późn. zm..

osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (na podstawie poprzedniego dowodu bądź dostępnych rejestrów). Wyjątek stanowi wniosek Pana M..... K....., którego tożsamość ustalono na podstawie prawa jazdy. 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.⁷ Ustalenie zatem tożsamości osoby w inny sposób, aniżeli opisany powyżej (lub brak ustalenia tożsamości) stanowi naruszenie przepisu § 9 ust. 1, 2 i 4 r.d.o.

Siedem ze skontrolowanych kopert dowodowych zawierało zgłoszenia utraty dowodu osobistego (CFT 735..., CFN 264..., CEM 378..., CDE 298..., CCB 940..., CEA 718..., CEF 906...). Zgodnie z § 18 r.d.o. posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia w organie gminy utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydaje się zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego. Wobec powyższego, w toku czynności kontrolnych ustalono, iż przedmiotowe zaświadczenia są przechowywane *ad acta* w kopertach dowodowych. Powyższe jest zgodne z § 60 ust. 4 instrukcji kancelaryjnej będącej załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁸, zwanej dalej Instrukcją kancelaryjną, zgodnie z którym prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt. W trakcie kontroli ustalono, że w przedmiotowych sprawach unieważnienie dowodów osobistych nastąpiło z dniem zgłoszenia utraty dokumentu, co jest zgodne z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.⁹

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

[dowód: akta kontroli str.: 35-71]

⁷ § 9 ust. 1 i 2 r.d.o.

⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

⁹ 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.

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

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

Kontroli poddano 10 spraw z zakresu udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz 10 spraw z zakresu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

W trakcie kontroli ustalono, iż we wszystkich sprawach kompletne wnioski zostały złożone na właściwych formularzach, zgodnie z § 1 pkt 1 i 4 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 dokumentacji związanej z dowodami osobistymi¹⁰. Na powyższe wnioski udzielono odpowiedzi zgodnej z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykazał uprawnienia do ich otrzymania. W przypadkach, gdy wnioski zawierały braki formalne, organ prawidłowo wzywał wnioskodawcę, na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dalej – k.p.a.¹¹, do ich uzupełnienia w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpatrzenia.

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

W aktach spraw przechowywane są pisma organu gminy stanowiące odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych, co jest zgodne z § 60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej.

Ponadto ustalono, iż w odpowiedziach na wnioski w nagłówkach prawidłowo stosowano oznaczenie organu gminy, tj. Wójta Gminy Kłodzko. W toku kontroli stwierdzono również, że Pani Małgorzata Hucaluk-Pączka, pełniąca funkcję kierownika Referatu Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego podpisywała odpowiedzi na wnioski „z up. Wójta” (m.in. sprawy nr: RSOiZK.5345.441.2017, RSOiZK.5345.293.2017, RSOiZK.5345.335.2017, RSOiZK.5345.21.2016.D). W trakcie kontroli ustalono, iż Pani Małgorzata Hucaluk-Pączka posiada upoważnienie Wójta Gminy Kłodzko m. in. do „udostępniania danych z ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych” na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a. (upoważnienie z dnia 1 lipca 2013 r.). Wobec powyższego należy wyjaśnić, że udostępnianie danych jednostkowych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nie jest czynnością związaną z udostępnianiem danych z ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych. Stwierdzić zatem należy, iż Pani Małgorzata Hucaluk-Pączka nie posiada stosownego upoważnienia do udostępniania danych z RDO oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi a tym samym do podpisywania ww. dokumentów. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 65 ust. 1 u.d.o.¹² dane

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1604 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

¹² Dane z Rejestru Dowodów Osobistych udostępniają minister właściwy do spraw informatyzacji oraz organy gmin.

z Rejestru Dowodów Osobistych oraz zgodnie z art. 75 ust. 1 u.d.o.¹³ dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia m.in. organ gminy. Zatem odpowiedzi na wnioski powinny być podpisane przez Wójta Gminy Kłodzko lub prawidłowo upoważnionego pracownika. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisów.

[dowód: akta kontroli str.: 35-45, 72-93]

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 **pozytywnie z uchybieniami.**

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

EWIDENCJA LUDNOŚCI

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oraz terminowość realizacji spraw w tym zakresie

Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych prowadzone były przez Panią Małgorzatę Hucaluk-Pączka – kierownika Referatu Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego. W wyniku analizy przedkontrolnej Wójt Gminy Kłodzko przekazał informację, iż kontrolowanym okresie wydano 29 decyzji administracyjnych na podstawie art. 35 u.e.l. oraz nie wydano decyzji na podstawie art. 31 ust. 1 u.e.l. W toku kontroli stwierdzono jednak, iż prowadzone były postępowania administracyjne dotyczące zameldowania. Wobec powyższego kontroli poddano 13 postępowań prowadzonych na podstawie art. 35 u.e.l. (SOiZK.5343.16.2016.W, SOiZK.5343.15.2016.W, SOiZK.5343.14.2016.W, SOiZK.5343.13.2016.W, SOiZK.5343.12.2016.W, SOiZK.5343.10.2016.W, SOiZK.5343.9.2016.W, SOiZK.5343.8.2016.W, SOiZK.5343.7.2016.W, SOiZK.5343.4.2016.W, SOiZK.5343.8.2017.W, SOiZK.5343.6.2017.W, SOiZK.5343.1.2017.W) oraz 2 postępowania prowadzone na podstawie art. 31 ust. 1 u.e.l. (SOiZK.5343.1.2017.Z, SOiZK.5343.2.2017.Z). Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

Organ gminy weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym. Wyjątek stanowi sprawa nr SOiZK.5343.8.2017, w której do wniosku o wymeldowanie załączone zostały kopie aktów notarialnych dotyczących umowy zrzeczenia się dziedziczenia. Brak natomiast dokumentów potwierdzających tytuł prawny do lokalu.

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

¹³ Organy gmin oraz konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej udostępniają dokumentację związaną z dowodami osobistymi znajdującą się w ich posiadaniu.

zatem każdy właściciel mieszkania lub inna osoba, której służy tytuł prawny do nieruchomości. Składając wniosek o wymeldowanie wnioskodawca zobowiązany jest wykazać, iż posiada przymiot strony. Organ gminy zobowiązany był zatem do podjęcia czynności wyjaśniających poprzez wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych podania (na podstawie art. 64 k.p.a.), tj. dołączenie tytułu prawnego do lokalu. W analizowanej sprawie zaniechanie tej czynności stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

Ustalono, iż organ gminy zawiadamia strony o wszczęciu postępowania, zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. oraz realizuje obowiązek wynikający z treści art. 10 §1 k.p.a. Stwierdzono, iż strony są zawiadamiane o planowanych czynnościach procesowych, jednak nie zawsze dotrzymany jest termin, o którym mowa w art. 79 §1 k.p.a., np. w sprawie nr SOiZK.5343.6.2017.W organ gminy zawiadomił strony o planowanym na dzień 26 września 2017 r. przesłuchaniu świadków, jednak zawiadomienie zostało doręczone jednej ze stron w dniu 20 września 2017 r.; w sprawie nr SOiZK.5343.13.2016.W organ gminy zawiadomił strony o planowanej na dzień 4 października 2016 r. „wizji lokalnej”, natomiast strony odebrały zawiadomienie w dniu 27 września 2016 r. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

W sprawie nr SOiZK.5343.10.2016.W organ gminy planował podjęcie czynności procesowych (przesłuchanie świadków), jednak zawiadomienie, o którym mowa w art. 79 §1 k.p.a. zostało skierowane jedynie do wnioskodawczyni oraz strony, której obowiązku meldunkowego dotyczyło postępowanie. Pominięty natomiast został współwłaściciel lokalu. Analogiczna sytuacja miała miejsce przy realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 10 §1 k.p.a. Powyższe stanowi naruszenie wskazanych przepisów prawa.

W sprawach, gdzie koniecznym było zapewnienie nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu, organ prawidłowo, na podstawie art. 34 k.p.a., występował do sądu o ustanowienie kuratora.

We wszystkich skontrolowanych sprawach w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania, w wezwaniach oraz w zawiadomieniach, o których mowa w art. 10 k.p.a. i art. 36 k.p.a. w nagłówku prawidłowo wskazywano oznaczenie organu gminy (Wójt Gminy Kłodzko).

W toku kontroli ustalono, iż wszczęte postępowania administracyjne zakończone zostały wydaniem decyzji, które zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Rozstrzygnięcia merytoryczne decyzji były prawidłowe. Zauważyć jednak należy, iż we wszystkich decyzjach o umorzeniu postępowania, jako podstawę prawną wskazywano jedynie art. 105 k.p.a., pomijając przepis art. 35 u.e.l. W konsekwencji podstawa prawna rozstrzygnięcia jest niepełna. Powyższe stanowi naruszenie art. 107 §1 pkt 4 k.p.a. Ponadto, we wszystkich analizowanych decyzjach o umorzeniu postępowania administracyjnego jako podstawę prawną wskazano art. 105 §1¹⁴ i §2¹⁵ k.p.a. Wyjaśnić należy, iż przepis ten ustanawia dwie ogólne reguły umarzenia postępowania administracyjnego, pierwszą – dotyczącą działania organu administracyjnego

¹⁴ Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

¹⁵ Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

ex officio (§ 1) oraz drugą – dopuszczającą stosowanie zasady względnej dyspozycyjności (§ 2). Umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 jest obligatoryjne, a na podstawie art. 105 § 2 jest fakultatywne jako pozostawione ograniczonemu uznaniu organu administracyjnego¹⁶. Niedopuszczalnym zatem jest równoczesne stosowanie ww. norm prawnych.

W sprawie nr SOiZK.5343.15.2016.W wnioskodawca (współwłaściciel lokalu) wniósł o umorzenie postępowania. W aktach sprawy znajduje się pismo, z którego wynika, iż osoba, której dotyczy postępowanie wyraża „zgodę na umorzenie sprawy dotyczącej wymeldowania” z miejsca pobytu stałego. Organ gminy wydał decyzję o umorzeniu postępowania. Jako podstawę prawną wskazano art. 105 §1 i 2 k.p.a. W omawianej sprawie, jako podstawę prawną działania organu należało wskazać art. 105 §2 k.p.a., bowiem inicjator postępowania wniósł o jego umorzenie. Zauważyć jednak należy, iż ww. przepis stanowi, iż organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym. Z akt sprawy wynika, iż organ nie ustalił, czy współwłaścicielka lokalu nie sprzeciwia się umorzeniu postępowania. Z uzasadnienia decyzji wynika również, że organ nie rozważył, czy umorzenie postępowania nie stoi w sprzeczności z interesem społecznym. W konsekwencji naruszony został art. 105 §2 k.p.a.

Kontrola wykazała, że w sprawie nr SOiZK.5343.14.2016.W najemca lokalu wniósł o wymeldowanie córki oraz małoletniej wnuczki. W toku postępowania do Urzędu Gminy dostarczony został dokument, w którym wskazano, iż najemca upoważnia swojego syna „do pośrednictwa w sprawie o wymeldowanie”. Kolejne pismo w sprawie (wezwanie na rozprawę administracyjną) skierowane zostało do pełnomocnika, natomiast decyzja o umorzeniu postępowania została doręczona najemcy lokalu. Oceniając powyższe postępowanie stwierdzić należy, iż zakres pełnomocnictwa jest nieustalony. Nie wiadomo bowiem do pośrednictwa w jakich czynnościach procesowych mocodawca upoważnił pełnomocnika (syna). Zauważyć należy, że organ obowiązany jest badać z urzędu prawidłowość i zakres pełnomocnictwa. Przy tym brak kodeksowej regulacji zakresów pełnomocnictwa nakłada na organ obowiązek starannej interpretacji dokumentu, na mocy którego pełnomocnictwo jest udzielone¹⁷. To od mocodawcy zależy treść udzielonego pełnomocnictwa, dlatego też nie można dowolnie interpretować jego zapisów¹⁸. Jednocześnie z treści pełnomocnictwa powinien jasno wynikać jego zakres, tzn. jakich czynności, w jakim postępowaniu, przed jakim organem może dokonywać pełnomocnik w imieniu swojego mocodawcy¹⁹. Podkreślenia wymaga, że w przypadku wątpliwości co do zakresu udzielonego pełnomocnictwa organ gminy zobowiązany jest podjąć czynności wyjaśniające.

W analizowanej sprawie organ gminy wezwał strony postępowania do udziału w rozprawie administracyjnej. Następnie wnioskodawczyni wniosła prośbę o „rezygnację z rozprawy administracyjnej w sprawie wymeldowania” uzasadniając, iż córka „w tej chwili ma trudną sytuację mieszkaniową, nie jest w stanie zameldować się na pobyt stały w innej

¹⁶ Legalis, „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.” B. Adamiak, J. Borkowski, 2017 r., wyd. 15, komentarz do art. 105.

¹⁷ *vide* wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 czerwca 2010, sygn. III SA/Lu 114/10

¹⁸ *vide* wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/GL 1032/07

¹⁹ *vide* WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. VIII SA/Wa 451/10

miejsowości”. Strona, której obowiązku meldunkowego dotyczyło postępowanie nie wniosła sprzeciwu (dokładnie: wyraziła zgodę). Organ gminy wydał decyzję o umorzeniu postępowania (na podstawie art. 105 §1 i 2 k.p.a.). W uzasadnieniu aktu administracyjnego wskazano, iż strona inicjująca postępowanie wystąpiła „o umorzenie sprawy o wymeldowanie”.

Wobec powyższego wskazać należy, iż z literalnego brzmienia żądania wnioskodawczyni wynika, iż wnosi ona o odstąpienie od czynności procesowej przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, a nie jak wskazano w uzasadnieniu decyzji – o umorzenie postępowania. Wątpliwości co do zakresu żądania budzi jednak uzasadnienie podania. W tej sytuacji organ gminy zobowiązany był do podjęcia czynności na podstawie art. 50 §1 k.p.a. To osoba wnosząca podanie decyduje o treści żądania. Natomiast organ administracji publicznej nie jest uprawniony do modyfikacji żądania. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W aktach wszystkich analizowanych spraw znajdują się metryki, co jest zgodne z art. 66a k.p.a.

Zgodnie z art. 16 z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁰, do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej stosuje się przepisy Kpa w brzmieniu dotychczasowym, jednakże przepisy dotyczące mediacji (art. 96a – 96n) mają zastosowanie również do postępowań wszczętych wcześniej i będących jeszcze w toku. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach niezakończonych przez datą wejścia w życie zmian, o których mowa powyżej (1 czerwca 2017 r.) lub wszczętych po tej dacie brak stosownej adnotacji, iż charakter danej sprawy nie pozwala na przeprowadzenie mediacji określonej w rozdziale 5a Kodeksu postępowania administracyjnego²¹. Powyższe stanowi naruszenie art. 96a §1 oraz 96b §1 k.p.a. w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Odnosząc się do terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych w kontrolowanym zakresie wskazać należy, iż wprawdzie organ gminy zawiadamiał strony przesyłając zawiadomienia na podstawie art. 36 k.p.a. i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz podając przyczyny zwłoki, jednak nie zawsze termin ten był dotrzymywany. Na 15 poddanych kontroli spraw 7 zrealizowano terminowo, 2 pozostawały w toku, natomiast 6²² spraw załatwionych zostało nieterminowo, przy czym w 3²³ sprawach termin został przekroczony nieznacznie. Powyższe należało ocenić negatywnie.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur oraz niezajomość przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str.: 35-45, 94-353]

²⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

²¹ Pismo Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego nr SOC-OP.620.5.2017.MR z dnia 29 czerwca 2017 r.

²² SOiZK.5343.13.2016.W, SOiZK.5343.10.2016.W, SOiZK.5343.9.2016.W, SOiZK.5343.7.2016.W, SOiZK.5343.4.2016.W oraz SOiZK.5343.1.2017.Z.

²³ SOiZK.5343.13.2016.W (o 3 dni), SOiZK.5343.10.2016.W (o 6 dni) oraz SOiZK.5343.1.2017.Z (o 5 dni).

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

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

Kontroli poddano 30 formularzy meldunkowych, przyjętych w kontrolowanym okresie, tj. 15 zgłoszeń pobytu stałego oraz 15 zgłoszeń pobytu czasowego.

Stwierdzono, iż wszystkie analizowane zgłoszenia meldunkowe zostały dokonane na właściwych formularzach, zgodnie z obowiązującymi wzorami i zawierały wszystkie dane przewidziane przepisami prawa (art. 28 ust. 1 i art. 30 ust. 1 i 2 u.e.l.).

Wszystkie formularze stosowane przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego zawierały potwierdzenie pobytu w lokalu w formie własnoręcznego podpisu. Ponadto, w 29 przypadkach na formularzach zgłoszenia pobytu umieszczono adnotację o tytule prawnym do lokalu, co należy uznać za poprawną praktykę. Przy zameldowaniu na pobyt czasowy wnioskodawca wskazywał deklarowany okres pobytu w tym miejscu (art. 28 ust. 3 u.e.l.).

W przypadku dokonania obowiązku meldunkowego przez pełnomocnika, legitymował się on stosownym pełnomocnictwem udzielonym w formie, o której mowa w art. 33 § 2 k.p.a., tj. zgodnie z art. 24 ust. 4 u.e.l. Na złożonym pełnomocnictwie umieszczana jest adnotacja, o której mowa w §5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej²⁴.

W przypadku osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych lub posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych obowiązek meldunkowy wykonywał ich przedstawiciel ustawowy lub inna osoba sprawująca nad nimi faktyczną opiekę w miejscu wspólnego pobytu, zgodnie z art. 24 ust. 3 u.e.l.

Przepis art. 32 ust. 1 u.e.l. stanowi, iż osobie dopełniającej obowiązku zameldowania na pobyt stały, organ dokonujący zameldowania 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 osobom, które dokonywały zameldowania na pobyt stały organ z urzędu wydał stosowne zaświadczenie (wyjątek 1 sprawa²⁵). Do sierpnia 2016 r. w aktach nie pozostawiano egzemplarza zaświadczenia przeznaczonego do włączenia do akt sprawy. Powyższa praktyka nie jest obecnie stosowana, bowiem w pozostałych kontrolowanych sprawach (realizowanych w późniejszym okresie), zgodnie z § 60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej w aktach znajdował się egzemplarz pisma wychodzącego. Natomiast osobom dokonującym zameldowania na pobyt czasowy zaświadczenia, o których mowa w art. 32 ust. 2 u.e.l. wydawane są na ich wniosek (wyjątek 1 sprawa²⁶ – w aktach brak wniosku, jest natomiast egzemplarz zaświadczenia).

²⁴ Dz.U. Nr 187, poz. 1330.

²⁵ Formularz zgłoszenia pobytu stałego A..... Ż.....

²⁶ Formularz zgłoszenia pobytu czasowego W..... S.....

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż zaświadczenia wydane na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 e.u.l. zawierają dane wskazane w art. 32 ust. 3 pkt. 1-4 u.e.l. w związku z § 2 ust. 11 i ust. 12 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2011 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego²⁷. W nagłówkach pism prawidłowo stosowano oznaczenie organu (Wójta Gminy Kłodzko) a wydane zaświadczenia były podpisane „z up. Wójta” przez pracownika legitymującego się upoważnieniem (upoważnienie nr 15/2010 z dnia 19 maja 2010 r.). Na marginesie zauważyć należy, iż powyższe upoważnienie nie uprawnia pracownika do wydawania zaświadczeń o wymeldowaniu z miejsca pobytu.

[dowód: akta kontroli str.: 35-45, 354-374]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wykonywania czynności materialno-technicznej w postaci przyjęcia i zarejestrowania zgłoszeń meldunkowych należało ocenić **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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

Kontroli poddano 15 spraw dotyczących wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców. Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

Zaświadczenia zostały wydane w odpowiedzi na kompletne wnioski złożone w formie pisemnej. Każdorazowo organ gminy weryfikował obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej, bowiem w sprawach tego wymagających, do wniosków dołączone były potwierdzenia dokonania wpłaty (7 spraw). Ustalono, że na zaświadczeniach zamieszczano adnotację zarówno o uiszczonych opłatach skarbowych, jak również o jej niepodleganiu, co jest zgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej²⁸.

Stwierdzono, iż co do zasady zaświadczenia zostały wydane zgodnie z żądaniem podmiotu wnioskującego oraz w formie odpowiadającej złożonemu wnioskowi. Wyjątek stanowiły sprawy: RSOiZK.5345.122.2016.Z (ponad żądane dane podano datę urodzenia), RSOiZK.5345.48.2016.Z oraz RSOiZK.5345.84.2017 (ponad żądane dane podano miejsce urodzenia). Zgodnie z art. 45 ust. 2 u.e.l. organy prowadzące rejestr PESEL, rejestry mieszkańców oraz rejestry zamieszkania cudzoziemców, na wniosek zainteresowanej osoby złożony w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego (...), są obowiązane wydać zaświadczenie zawierające pełny odpis przetwarzanych danych dotyczących tej osoby. Niemniej jednak wydając zaświadczenie organ gminy związany jest zakresem żądania uprawnionego podmiotu. Wydanie zatem zaświadczenia zawierającego więcej danych, aniżeli żądał wnioskodawca stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w sprawie nr RSOiZK.5345.167.2017 wnioskodawczyni wniosła o wydanie zaświadczenia o danych swoich, męża oraz dzieci. Na wniosku znajduje się pisemne oświadczenie, iż mąż udzielił jej „(...) ustnego

²⁷ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1852

²⁸ Dz.U. Nr 187, poz. 1330.

pełnomocnictwa do złożenia wniosku i pobrania zaświadczenia (...). Organ gminy wydał zaświadczenie w pełnym zakresie żądania wnioskodawczyni, tj. również o danych męża. Przepis art. 45 ust. 2 u.e.l. stanowi, iż właściwe organy na wniosek zainteresowanej osoby są obowiązane wydać zaświadczenie zawierające pełny odpis przetwarzanych danych dotyczących tej osoby. Wydawanie przedmiotowych zaświadczeń regulowane jest m. in. przez przepisy k.p.a. Zgodnie z art. 32 tej ustawy strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu (art. 33 §2 k.p.a.). Zgłoszenie pełnomocnictwa, powinno być, zgodnie z zasadą pisemności, udokumentowane w formie protokołu. Natomiast w analizowanej sprawie brak dokumentu potwierdzającego istnienie pełnomocnictwa, co stanowi naruszenie art. 45 ust. 2 u.e.l. w związku z art. 33 §2 k.p.a.

Ustalono, iż w sprawach: RSOiZK.5345.122.2016.Z, RSOiZK.5345.48.2016.Z, RSOiZK.5345.231.2016.Z oraz RSOiZK.5345.212.2016.Z, w nagłówkach zaświadczeń nieprawidłowo wskazywano oznaczenie aparatu pomocniczego (Urzędu Gminy) zamiast organu gminy (Wójta Gminy Kłodzko). Taka praktyka została zaniechana od 2017 r., bowiem w analizowanych sprawach z tego roku nie stwierdzono ww. naruszenia.

Wszystkie zaświadczenia były podpisane przez Panią Alicję Mateńko – podinspektora ds. ewidencji ludności. W toku kontroli pracownik przedstawił upoważnienie nr 15/2010 z dnia 19 maja 2010 r. m.in. „do wydawania zaświadczeń o zameldowaniu”, tj. zaświadczeń o których mowa w art. 32 u.e.l. lub art. 45 ust. 2 w związku z art. 8 pkt 1, 4, 5, 14, oraz 18 u.e.l. Wobec powyższego wyjaśnić należy, iż w rejestrze mieszkańców gromadzone są dane, o których mowa w 8 pkt 1-26 u.e.l., zatem pracownik nie jest uprawniony do wydawania zaświadczeń na podstawie art. 45 ust. 2 u.e.l. o danych innych, aniżeli wskazane powyżej.

Na marginesie zauważyć należy, iż w sprawach RSOiZK.5345.202.2017 oraz RSOiZK.5345.212.2016.Z wskazano nieaktualne publikatory ustawy o ewidencji ludności.

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. W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż zaświadczenia wydawane są w dniu złożenia wniosku, tym samym czynności realizowane są terminowo.

[dowód: akta kontroli str.: 35-45, 375-416]

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

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców

Kontroli poddano 15 spraw dotyczących udostępniania danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców. W toku czynności kontrolnych ustalono, iż wszystkie wnioski złożone były na właściwych formularzach, określonych na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2011 roku w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru

mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego²⁹. Poddane kontroli wnioski dotyczyły nieodpłatnego udostępnienia danych z rejestru mieszkańców (na podstawie art. 53 pkt. 1 u.e.l.).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że dane udostępniane były zgodnie z żądaniem wnioskodawcy oraz w zakresie w jakim wykazał on uprawnienia do uzyskania tych danych.

Analiza dokumentów wykazała, iż wszystkie pisma stanowiące odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców były podpisywane „z up. Wójta” przez Panią Lucynę Badnarską – podinspektora ds. ewidencji ludności lub Panią Małgorzatę Hucaluk – Pączka – Kierownika Referatu Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego. W toku kontroli ustalono, iż Pani Małgorzata Hucaluk-Pączka posiada upoważnienie Wójta Gminy Kłodzko m. in. do „udostępniania danych z gminnego zbioru meldunkowego” na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a. (upoważnienie z dnia 1 lipca 2013 r.).

Wobec powyższego należy wyjaśnić, że udostępnianie danych z rejestru mieszkańców nie jest czynnością związaną z udostępnianiem danych z gminnego zbioru meldunkowego. Stwierdzić zatem należy, iż Pani Małgorzata Hucaluk-Pączka nie posiada stosownego upoważnienia do udostępniania danych z rejestru mieszkańców a tym samym do podpisywania ww. dokumentów. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności dane z rejestrów mieszkańców oraz rejestrów zamieszkania cudzoziemców udostępniają organy gmin prowadzące te rejestry. Zatem odpowiedzi na wnioski powinny być podpisane przez Wójta Gminy Kłodzko lub prawidłowo upoważnionego pracownika. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu.

W sprawach prowadzonych w 2016 r. w nagłówku odpowiedzi udzielonej wnioskodawcy nieprawidłowo stosowano oznaczenie aparatu pomocniczego organu (Urzędu Gminy Kłodzko), zamiast oznaczenia organu gminy (Wójta Gminy Kłodzko). Natomiast w kontrolowanych sprawach z 2017 r. prawidłowo wskazywano oznaczenie organu gminy. Opisaną powyżej praktykę uznano zatem za nieaktualną.

[dowód: akta kontroli str.: 35-45, 417-431]

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

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

²⁹ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 836.

REJESTRACJA I KWALIFIKACJA WOJSKOWA

W przedmiotowym zakresie poddano kontroli wszystkie czynności z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej przeprowadzone w latach 2016 i 2017. Ustalono, iż w kontrolowanym okresie Wójt Gminy Kłodzko nie wydał decyzji administracyjnej na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 lub art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁰.

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 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³¹, Wójt Gminy Kłodzko w latach 2016 i 2017 prowadził rejestrację zgodnie z właściwością, tj. sporządzał rejestr na podstawie rejestru mieszkańców, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

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 wojskowej³², 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.

Rejestr mężczyzn i rejestr kobiet urodzonych w 1997 r. zostały sporządzone w dniu 11 stycznia 2016 r., rejestr mężczyzn i rejestr kobiet urodzonych w 1998 r. zostały sporządzone w dniu 2 stycznia 2017 r. Wszystkie rejestry zostały prawidłowo podpisane przez Wójta Gminy Kłodzko. Zgodnie z dyspozycją § 3 ust. 5 r.r. dane osób, które ukończyły lub ukończą do 31 grudnia 18 lat życia, ujmuje się w rejestrze najwcześniej w dniu następującym po dniu, w którym osoba objęta rejestracją ukończyła 18 lat życia, toteż rejestry sporządzone zostały prawidłowo.

W rejestrze mężczyzn urodzonych w 1997 r. ujętych było 92 osoby. W rejestrze kobiet urodzonych w 1997 r. ujętych było 91 osób. W rejestrze mężczyzn urodzonych w 1998 r. i w rejestrze kobiet urodzonych w 1998 r. ujętych było odpowiednio 82 i 78 osób.

Zgodnie z wymogiem art. 31 ust. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³³ oraz § 3 ust. 3 r.r.³⁴ Wójt Gminy Kłodzko po sporządzeniu rejestru powinien przekazać jego jeden egzemplarz wojskowemu komendantowi uzupełnień niezwłocznie po sporządzeniu. Ponieważ w trakcie czynności kontrolnych w przedłożonych do kontroli materiałach brak było dokumentów potwierdzających powyższe, poproszono pracownika urzędu o wyjaśnienia. Pani Małgorzata Hucaluk-Pączka wyjaśniła, że: „ Wójt

³⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 z późn.zm.

³¹ 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.

³² Dz.U. z 2015 r. poz. 991.

³³ Art. 31 ust. 6 Jeden egzemplarz rejestru osób objętych rejestracją przekazuje się właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień na potrzeby założenia ewidencji wojskowej.

³⁴ Rejestr w postaci wydruku na nośniku papierowym sporządza się oddzielnie dla każdego rocznika mężczyzn i każdego rocznika kobiet. Jeden egzemplarz rejestru wójt lub burmistrz (prezydent miasta) przekazuje wojskowemu komendantowi uzupełnień niezwłocznie po sporządzeniu.

Gminy Kłodzko niezwłocznie po sporządzeniu przekazuje jeden egzemplarz rejestru oraz jeden egzemplarz listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej na wyraźną prośbę WKU. W pismach przewodnich popełniono błąd nie dopisując informacji o przekazaniu rejestru. Pismo RSOiZK.5570.7.2017 z 19.01.2017 roku. Pismo RSOiZK.5570.4.2016 z 9.02.2016 roku.”

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zaznaczyć, iż rejestry winny zostać przekazane właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień bez „*wyraźnej prośby WKU*”, niezwłocznie po ich sporządzeniu³⁵, natomiast listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, zgodnie z § 9 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej³⁶, zwanego dalej r.k.w., przekazuje się jedynie powiatowej komisji lekarskiej.

W rejestrach kobiet i rejestrach mężczyzn ur. w 1997 i 1998 roku sporządzonych na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej, stwierdzono przypadki osób zameldowanych na pobyt stały na terenie innej gminy, a na pobyt czasowy na terenie Gminy Kłodzko. Organ gminy pobytu czasowego – Wójt Gminy Kłodzko – prawidłowo zawiadomił organy gmin właściwe dla miejsca zameldowania na pobyt stały o wpisaniu osób do rejestrów. Zawiadomienie zgodne jest ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej, za wyjątkiem wskazania adresata zawiadomienia – jako odbiorcę wskazano urząd, zamiast wójta, burmistrza lub prezydenta. Ponadto zauważyć należy, iż w nagłówkach pism wskazano oznaczenie aparatu pomocniczego organu gminy, tj. Urzędu Gminy Kłodzko, zamiast Wójta Gminy Kłodzko. Jednakże powyższe stanowi jedynie uchybienie formalne niemające istotnego znaczenia dla analizowanego obszaru.

W trakcie kontroli ustalono, iż pomimo otrzymania zawiadomienia od organów gminy właściwych ze względu na miejsce pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące o wpisaniu osób do rejestru właściwego ze względu na miejsce nowego pobytu z rejestrów w 2016 roku nie wykreślono osób³⁷, natomiast wykreślono te osoby z listy stawiennictwa. Ponadto nie została uzupełniona kolumna 8 rejestrów, natomiast dane które należało ująć w rejestrach zostały ujęte w listach stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej. Konsekwencją powyższego było zarówno nieprawidłowe sporządzenie rejestrów jak i list stawiennictwa.

Po sporządzeniu rejestrów organ kontrolowany przysyłał Wojewodzie Dolnośląskiemu informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru, zgodnie z § 5 ust. 1 r.r.³⁸.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

³⁵ § 3 ust. 1 r.r. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) sporządza rejestr corocznie, w terminie do dnia 5 stycznia roku następującego po roku, w którym osoby ukończyły 18 lat życia.

³⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1980.

³⁷ § 4 ust. 3 r.r. W przypadku zmiany miejsca pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące, skreślenie osoby z rejestru może nastąpić po otrzymaniu przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), właściwego ze względu na miejsce dotychczasowego pobytu, zawiadomienia pismem na nośniku papierowym lub pismem w postaci elektronicznej opatrzonym bezpiecznym podpisem elektronicznym, o wpisaniu tej osoby do rejestru przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce nowego pobytu.

³⁸ Wójt lub burmistrz (prezydent miasta), po sporządzeniu rejestru, przysyła wojewodzie informację o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru, w terminie do dnia 20 stycznia każdego roku.

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 **negatywnie**.

Terminowość wykonywania obowiązków dotyczących rejestracji

W wyniku kontroli ustalono, że zgodnie z § 3 ust. 1 r.r. Wójt Gminy Kłodzko sporządzał rejestr osób objętych rejestracją corocznie, w roku 2016 (11.01.2016 r.) z naruszeniem terminu określonego w § 3 ust. 1 r.r.³⁹, w roku 2017 terminowo (02.01.2017 r.). W latach 2016 i 2017 nie przekazywano niezwłocznie wymaganych egzemplarzy rejestrów do wojskowego komendanta uzupełnień, co jest niezgodne z § 3 ust. 3 r.r.

Organ gminy przesłał wojewodzie informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru terminowo, tj. do dnia 20 stycznia, zgodnie z przepisem § 5 ust. 1 r.r. – pismo nr SOiZK.5570.3.2016 z dnia 20 stycznia 2016 r. oraz pismo nr RSOiZK.5570.6.2017 z dnia 19 stycznia 2017 r.

Przyczyną nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

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

Realizacja obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej

W wyniku kontroli stwierdzono, iż osoby, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1-3 r.k.w. zostały wezwane przez Wójta Gminy Kłodzko do stawienia się do kwalifikacji wojskowej. W aktach spraw pozostawiono egzemplarze pism wychodzących, co jest zgodne z § 60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej. W trakcie kontroli ustalono, iż wezwania sporządzane były wg wzoru określonego w załącznikach do r.k.w.

W toku kontroli ustalono, że Wójt Gminy Kłodzko prowadził listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, uwzględniając dane osobowe tych osób, określone w art. 32 ust. 9 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Listy były sporządzone w sposób określony w § 9 ust. 7 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż kolumnie 8 listy, przeznaczonej na adres do korespondencji wpisywano serię i nr wojskowego dokumentu osobistego, kategorię wojskową, datę stawienia się do kwalifikacji wojskowej lub przyczynę niestawienia się osoby. Praktyka taka jest nieprawidłowa narusza bowiem wymogi zawarte w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji. Powyższe dane winny zostać umieszczone w rejestrach. Ponadto z list wykreślono osoby, o których mowa w § 4 ust. 1 i 2 r.r. natomiast zgodnie z ww. przepisami skreśleń można dokonywać w rejestrze.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że Wójt Gminy Kłodzko 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. Realizuje zatem obowiązek wynikający z § 10 ust. 1 pkt 3 r.k.w.

³⁹ Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) sporządza rejestr corocznie, w terminie do dnia 5 stycznia roku następującego po roku, w którym osoby ukończyły 18 lat życia.

Kontrola wykazała, że Wójt Gminy Kłodzko 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 kwalifikacji wojskowej prowadzonej w 2016 roku pismem nr RSOiZK.5570.6.2015, w kwalifikacji wojskowej prowadzonej w 2017 roku pismem nr RSOiZK.5570.8.2016). Jeden egzemplarz listy stawiennictwa organ kontrolowany przekazywał Powiatowej Komisji Lekarskiej w Kłodzku, w myśl § 9 ust. 5 r.k.w.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że organ gminy nieprawidłowo realizował obowiązek wynikający z § 10 ust. 1 pkt 2 r.k.w.⁴⁰. Ustalał on bowiem przyczyny niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej i miejsce ich pobytu lecz w aktach brak jest potwierdzenia przekazania powyższych informacji przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień. W powyższej kwestii pracownik urzędu wyjaśnił, iż Wójt Gminy Kłodzko ustala przyczyny niestawienia się osób i miejsce ich pobytu i ustalenia przekazuje na bieżąco podczas trwania kwalifikacji wojskowej przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej oraz *wojskowemu* komendantowi uzupełnień. W tym miejscu zauważyć należy, iż zgodnie z obowiązującą w administracji publicznej zasadą pisemności organy administracji publicznej realizują swoje obowiązki na piśmie, tworząc akta sprawy zawierające dokumentację⁴¹. Przedmiotowe informacje należy zatem sporządzać na piśmie i w takiej formie przekazywać adresatom.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż organ kontrolowany realizował obowiązek wynikający z przepisu § 10 ust. 1 pkt 5 lit. a r.k.w., tj. przekazał Wojskowemu Komendantowi Uzupełnień w Kłodzku zestawienie osób, które nie stawiły się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata życia (pismo nr RSOiZK.5570.9.2016 i pismo nr RSOiZK.5570.26.2017).

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż organ kontrolowany prawidłowo realizował obowiązek wynikający z przepisu § 11 ust. 1 r.k.w.

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

Terminowość wykonywania obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej

W wyniku kontroli stwierdzono, że wezwania do kwalifikacji wojskowej były doręczane osobom co najmniej na siedem dni przed wyznaczonym terminem stawienia się do kwalifikacji wojskowej, zgodnie z przepisem § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej.

Listy stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej zostały sporządzone zgodnie z terminem przewidzianym w § 9 ust. 5 r.k.w. zdanie pierwsze oraz zostały przekazane powiatowej komisji lekarskiej w terminie zgodnym z § 9 ust. 5 zdanie drugie⁴², rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej.

⁴⁰ § 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.

⁴¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14 poz. 67).

⁴² Jeden egzemplarz listy wójt lub burmistrz (prezydent miasta) przekazuje powiatowej komisji lekarskiej nie później niż na siedem dni przed rozpoczęciem kwalifikacji wojskowej.

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

[dowód: akta kontroli str.: 35-45, 432-491]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Kłodzko 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 negatywnie.

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:

Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych opatrywać podpisem i pieczęcią wójta gminy lub prawidłowo upoważnionej osoby.

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI:

1. Weryfikować uprawnienia wnioskodawcy do bycia stroną postępowania na podstawie tytułu prawnego do lokalu.
2. Dotrzymywać terminu, o którym mowa w art. 79 §1 k.p.a.
3. Zawiadamiać wszystkie strony postępowania o planowanym miejscu i terminie czynności procesowych.
4. W decyzjach administracyjnych o umorzeniu postępowania wskazywać prawidłową i pełną podstawę prawną działania organu gminy.
5. W przypadku wystąpienia o umorzenie postępowania strony, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, weryfikować, czy nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz czy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym, zgodnie z art. 105 §2 k.p.a.
6. W przypadku złożenia do akt dokumentu pełnomocnictwa weryfikować jego zakres.
7. W przypadku wątpliwości co do zakresu żądania wnioskodawcy podejmować czynności na podstawie art. 50 §1 k.p.a.
8. W toku postępowania rozważyć, czy może być przeprowadzona mediacja. W sytuacji, gdy charakter danej sprawy nie pozwala na jej przeprowadzenie, odnotowywać ten fakt w aktach sprawy.
9. Postępowania administracyjne prowadzić terminowo. W przypadku zawiadomienia strony na podstawie art. 36 k.p.a. dotrzymywać wyznaczonego terminu.
10. Z urzędu wydawać zaświadczenia, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.e.l., pozostawiając w aktach sprawy egzemplarz pisma wychodzącego.
11. Zaświadczenia, o których mowa w art. 32 ust. 2 u.e.l. wydawać na wniosek.
12. Zaświadczenia, o których mowa w art. 45 ust. 2 u.e.l. wydawać uprawnionemu podmiotowi oraz w zakresie zgodnym z żądaniem wnioskodawcy.

13. Zaświadczenia oraz pisma stanowiące odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców opatrywać podpisem i pieczęcią wójta gminy lub prawidłowo upoważnionej osoby.

W ZAKRESIE REJESTRACJI I KWALIFIKACJI WOJSKOWEJ:

1. Rejestry osób objętych rejestracją, zgodnie z § 9 ust. 5, przekazywać niezwłocznie po ich sporządzeniu właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień.
2. W przypadku zmiany miejsca pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące, po otrzymaniu przez Wójta zawiadomienia o wpisaniu osoby do rejestru przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce nowego pobytu – wykreślać osoby z rejestru a nie z listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej.
3. Prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi wzorami, uzupełniać rejestry osób objętych rejestracją oraz listę stawiennictwa.
4. Przy realizacji zadań z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej przestrzegać zasady pisemności.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 16 lutego 2018 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak