



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Paweł Hreniak

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2016 r.

NK-KE.431.9.2016.DP

Pan
Jan Uciniek
Wójt Gminy Jemielno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 9 i 10 marca 2016 r. na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 lutego 2016 r. nr: NK-KE.0030.18.2016.DP oraz NK-KE.0030.19.2016.DP zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Danuta Frydlewicz-Pierucka – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Iga Jaworska – inspektor wojewódzki,

przeprowadził w Urzędzie Gminy Jemielno z siedzibą w Jemielnie nr 81, 56-209 Jemielno, 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.

¹ Dz.U. Nr 185 poz. 1092.

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

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

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 388 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 827 z późn. zm.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 23 grudnia 2015 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na I półroczu 2016 r. nr NK-KE.430.2.2015.MJ.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tj.:
 - realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych.
2. Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - wykonywanie czynności materialno-technicznych w postaci przyjęcia i zarejestrowania zgłoszeń meldunkowych,
 - wydawanie przez organ gminy zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców,
 - terminowość załatwiania spraw dotyczących wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców,
 - udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców.
3. Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj.
 - realizacja obowiązków dotychczasowych 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 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 Jan Uciniek – Wójt Gminy Jemielno. Natomiast sprawy z kontrolowanego zakresu prowadziła Pani Irena Stolicka – inspektor.

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

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

Pismem nr NK-KE.431.9.2016.DP z dnia 11 kwietnia 2016 r. przekazano projekt wystąpienia pokontrolnego, do którego w ustawowym terminie nie wniesiono zastrzeżeń.

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

USTALENIA KONTROLI

DOWODY OSOBISTE

Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych

Kontroli poddano 25 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych od 1 marca 2015 r. o następujących seriach i numerach: CBK, CBT, CBV, CBP, CBT, CBT, CBV, CBW, CAI, CAV, CBK, CAG, CAV, CBM, CBW, CBD, CBE, CBN, CBR, CBI, CAI, CAG, CBS, CBB, CBP

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, 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 (pięć przypadków) 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 dziewiętnastu wnioskach znajdowała się adnotacja urzędowa o prawidłowym sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego na podstawie poprzedniego dowodu, natomiast na pięciu wnioskach (CBD, CBE, CBN, CBR, CBI) tożsamość została ustalona na podstawie prawa jazdy, legitymacji szkolnej lub legitymacji studenckiej a w jednym wniosku (CAI) brak jest adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego. 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

⁶ Dz.U. poz. 212.

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.

Pięć ze skontrolowanych kopert zawierało zgłoszenie uszkodzenia dowodu osobistego (CBK, CAG, CAV, CBM, CBW, natomiast w kopertach o wydanie dowodu osobistego o numerach CBD, CBE, CBN, CBR, CBI znajdowały się zgłoszenia utraty tego dokumentu. 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 w przypadkach zgłoszenia utraty dowodu osobistego 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, który stanowi, że prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt.

We wszystkich skontrolowanych sprawach dotyczących wydania nowego dowodu osobistego z powodu uszkodzenia poprzedniego dowodu osobistego (pięć wniosków) podczas czynności kontrolnych stwierdzono brak formularza zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego, brak zaświadczenia o zgłoszeniu uszkodzenia oraz brak załączonego uszkodzonego dowodu osobistego. Ponadto uszkodzone dowody osobiste zostały unieważnione nieprawidłowo, tj. w dniu odbioru nowego dowodu osobistego. Wobec powyższego wskazać należy, iż posiadacz dowodu osobistego, którego dowód osobisty został utracony lub uszkodzony, zgłasza niezwłocznie, osobiście ten fakt organowi dowolnej gminy (art. 47 ust. 1 u.d.o.⁹), który unieważnia dokument w dniu zgłoszenia (art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.¹⁰). Utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego zgłasza się na formularzu, którego wzór określony został w załączniku nr 5 i 6 do r.d.o. Natomiast zgodnie z § 16 ust. 3 r.d.o.¹¹ do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty, a w sytuacji zgłoszenia uszkodzenia drogą elektroniczną lub w placówce konsularnej RP za pomocą poczty lub telefaksu, dokument można przekazać również pocztą. Organ gminy lub konsul wydaje osobie, która zgłasza utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego, zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, sporządzone na podstawie zweryfikowanych danych¹². W przedmiotowych sprawach naruszone zostały przytoczone powyżej przepisy.

Ustalono, że we wszystkich przypadkach pracownik prawidłowo wprowadził do Rejestru Dowodów Osobistych informacje o nowym dokumencie. Odbiór dowodu osobistego był

⁷ § 9 ust. 1 i 2 r.d.o.

⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

⁹ Posiadacz dowodu osobistego, którego dowód osobisty został utracony lub uszkodzony, zgłasza niezwłocznie, osobiście ten fakt organowi dowolnej gminy, a posiadacz dowodu osobistego przebywający poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - dowolnej placówce konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰ 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.

¹¹ Do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty.

¹² § 18 ust. 1 r.d.o.

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.

Na marginesie zauważyć należy, iż na wszystkich poddanych kontroli wnioskach o wydanie dowodu osobistego w miejscu przeznaczonym na oznaczenie organu umieszczona została pieczęć Urzędu Gminy Jemielno zamiast pieczęci Wójta Gminy Jemielno.

[dowód: akta kontroli str.: 30-49]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, realizację przez Wójta Gminy Jemielno zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych w zakresie wydawania dowodów osobistych oceniono negatywnie.

EWIDENCJA LUDNOŚCI

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

Kontroli poddano 6 postępowań meldunkowych w sprawach: nr Or 5346.5.2015, nr Or 5346.1.2015, nr Or 5346.6.2015, nr Or 5346.4.2015, nr Or 5346.3.2015 oraz nr Or 5346.2.2015.

W toku czynności ustalono, że w sprawach wszczynanych na wniosek (4 sprawy) wszystkie złożone wnioski były kompletne. Do wniosków zostały załączone potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 10 zł.

W sprawach wszczynanych z urzędu, Wójt Gminy Jemielno kierował wniosek do Urzędu Gminy w celu wszczęcia postępowania administracyjnego. Powyższe należy uznać za niepoprawną praktykę. Postępowanie administracyjne prowadzi organ gminy, a nie aparat pomocniczy, co oznacza, że organ nie powinien występować z wnioskiem, a sam podjąć pierwszą czynność postępowania np. zawiadomić strony o wszczęciu postępowania i tym samym wszcząć postępowanie.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ realizował obowiązek wynikający z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³, dalej k.p.a., czyli zawiadamiał wszystkie strony o wszczęciu postępowania, jednak w zawiadomieniach znajdowało się następujące pouczenie „informuję, że w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, uzyskać wyjaśnienia w sprawie, składać wnioski i zastrzeżenia”. Należy wskazać, że powyższe pouczenie znacznie ogranicza prawa strony w toku postępowania administracyjnego, bowiem zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii ich odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Ponadto zgodnie z zasadą ogólną informowania stron wyrażoną w art. 9 k.p.a. organ na każdym etapie postępowania jest zobowiązany do udzielania stronie wyjaśnień w sprawie, a strona zgodnie z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu może podejmować inicjatywę na każdym jego etapie.

¹³ Dz.U. z 2016 r. poz. 23.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w aktach spraw znajdują się protokoły z przesłuchania świadków czy oględzin, natomiast brak wezwań do złożenia zeznań czy wezwań do udziału w podejmowanych czynnościach. Należy wskazać, że instytucję wezwań reguluje art. 50 k.p.a. i na jego podstawie, w formie pisemnej, organ powinien realizować tę instytucję, z zachowaniem elementów określonych w art. 54 k.p.a. Zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Ponadto § 2 wskazanego przepisu przyznaje stronie prawo udziału w przeprowadzeniu dowodu, ponadto może ona zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. W toku czynności kontrolnych ustalono, że organ nie informował stron postępowania o planowanym przeprowadzeniu dowodu z zeznań świadka czy oględzin (wyjątek stanowi sprawa nr Or5346.6.2015, gdzie organ skierował do strony zawiadomienie jednak strona dowiedziała się o oględzinach trzy a nie siedem dni przed terminem). Wobec powyższego należy wskazać, że o przeprowadzeniu dowodu powinny zostać powiadomione wszystkie strony postępowania, a niezastosowanie się przez organ do tego obowiązku stanowi naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, co może stanowić podstawę do wznowienia postępowania¹⁴.

W sprawie nr Or 5346.6.2015 została naruszona zasada czynnego udziału strony w postępowaniu. W toku czynności stwierdzono, że organ pomimo iż posiadał informację, że strona postępowania wraz z dziećmi przebywa za granicą, nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 34 § 1 k.p.a. i nie wystąpił do sądu o ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej. Zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a. 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. Organ nie znając adresu zamieszkania strony za granicą, nie miał możliwości w inny sposób zrealizować obowiązku wynikającego z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, tym samym orzekając co do istoty sprawy i nie zapewniając reprezentacji stronie w postępowaniu, naruszył art. 10 k.p.a. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie nr Or 5346.1.2015, gdzie organ na podstawie rozbieżnych informacji, tj. zeznań jednego świadka, który zeznał, że strona wyjechała za granicę oraz informacji przekazanej przez Policję, ustalonej na podstawie rozmów z sąsiadami, wskazującej, że strona mieszka pod innym adresem u córki, orzekł co do istoty sprawy i wymeldował stronę, nie zapewniając jej czynnego udziału w postępowaniu. Należy wskazać, że pojęcie nieobecności należy odnieść do sytuacji, w której osoba będąca stroną w sprawie, opuściła miejsce stałego zamieszkania – w rozumieniu przepisu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁵ – i nie jest znane jej miejsce pobytu¹⁶, takie sytuacje miały miejsce we wskazanych powyżej sprawach, pomimo to organ nie zrealizował ciążącego na nim obowiązku.

W toku czynności kontrolnych zauważono praktykę organu polegającą na niekierowaniu na adres zameldowania osoby wymeldowywanej pism w sprawie, w szczególności zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Wobec powyższego należy wyjaśnić, że dowody

¹⁴ Zgodnie z wyrokiem NSA z 13 lutego 1986 r. zachowanie wymagań z art. 79 niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązkami organu administracji państwowej. Naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mającym wpływ na wynik sprawy (sygn. akt II SA 2015/85).

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 380.

¹⁶ *Vide* komentarz B. Adamiak...

w postaci niepodjęcia/podjęcia przez stronę korespondencji, w szczególności zawiadomienia o wszczęciu postępowania pod adresem zameldowania stanowią wyjściowy dowód w sprawie. Organ w toku postępowania wyjaśniającego w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości powinien zweryfikować czy strona przebywa pod adresem zameldowania czy to miejsce opuściła. Dobrą praktyką byłoby, aby do czasu ustalenia faktycznego adresu pod którym przebywa strona wymeldowywana, organ kierował pisma w sprawie pod dwa adresy (adres zameldowania oraz adres, który ustalono np. w wyniku zeznań świadka czy wyjaśnień wnioskodawcy).

W wyniku kontroli ustalono, że wszystkie decyzje rozstrzygające sprawę co do istoty zawierały w podstawie prawnej art. 104 k.p.a. Należy wskazać, że w omawianych decyzjach zbędnym jest przywoływanie w podstawie prawnej powyższego przepisu, bowiem art. 104 k.p.a. stosuje się jedynie pomocniczo w sytuacjach, gdy przepis prawa materialnego nie wskazuje jednoznacznie, że rozstrzygnięcie w danej sprawie następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Odnosząc się do treści decyzji, w toku czynności kontrolnych ustalono następujące nieprawidłowości. W treści 4 na 5 decyzji orzekających co do istoty sprawy znajduje się stwierdzenie, że „dnia ... wysłano «do strony» zawiadomienie o konieczności złożenia wyjaśnień w toczącym się postępowaniu administracyjnym (...). Pomimo osobistego odbioru w/w pisma «strona» nie zgłosiła się w tutejszym Urzędzie, ani nie przysłała wyjaśnień w sprawie”. Należy wskazać, że powyższe jest niezgodne z prawdą, gdyż z akt wszystkich spraw wynika, że w dniu wskazanym w decyzji zostały do stron wysłane zawiadomienia, o których mowa w art. 10 k.p.a., dające stronie możliwość, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Należy wskazać, że art. 10 k.p.a. przyznaje stronie prawo wypowiedzenia się, a nie nakłada na nią obowiązek złożenia wyjaśnień w sprawie. Jeżeli organ chciał uzyskać wyjaśnienie od strony w toku postępowania powinien wezwać ją do tej czynności na podstawie art. 50 k.p.a. Powyższe nie dość, że jest niezgodne ze stanem faktycznym, to wskazuje na błędną interpretację przez pracownika art. 10 k.p.a. Ponadto w decyzji nr Or 5346.1.2015 organ wskazał, że pomimo odbioru pisma strona nie zgłosiła się w urzędzie ani nie przysłała żadnych wyjaśnień w sprawie w wyznaczonym terminie. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że zawiadomienia nie zawierały terminu, w którym strona mogła skorzystać ze swojego prawa, co stanowi niepoprawną praktykę¹⁷, gdyż organ ma obowiązek wyznaczyć okres przed wydaniem decyzji (najczęściej jest to 7 dni), w którym strona może realizować swoje uprawnienie, co więcej treść decyzji nr Or 5346.1.2015 posiada błąd co do stanu faktycznego, gdyż zawiadomienie terminu nie wskazywało.

Odnosząc się do terminowości załatwianych spraw w toku kontroli stwierdzono, iż co do zasady sprawy załatwione były terminowo. Natomiast w przypadku, gdy było konieczne przedłużenie terminu do załatwienia sprawy, organ nie realizował obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. Należy wskazać, że zgodnie z art. 35 § 3 zdanie pierwsze k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Jest to termin podstawowy dla spraw, które wymagają przeprowadzenia dowodu, a którego uchybienie z powodu wystąpienia sprawy szczególnie skomplikowanej, powinno skutkować sygnalizacją oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na jej

¹⁷ Wyjątek stanowi sprawa nr Or 5346.6.2015.

złożoność. Postępowanie takie znajduje umocowanie w zasadach ogólnych k.p.a., przede wszystkim w zasadzie czynnego udziału strony w postępowania oraz zasadzie szybkości postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 50-124]

Mając na uwadze przyjęte w programie kontroli zasady oceniania oraz przedstawione powyżej ustalenia, zagadnienie dotyczące wydawania przez Wójta Gminy Jemielno decyzji administracyjnych na podstawie art. 35 u.e.l. oceniono **negatywnie**, a terminowość prowadzonych postępowań oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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

Kontroli poddano 20 losowo wybranych formularzy meldunkowych, przyjętych w kontrolowanym okresie, tj. 10 zgłoszeń pobytu stałego oraz 10 zgłoszeń pobytu czasowego.

Stwierdzono, że 19 zgłoszeń meldunkowych zostało dokonanych na właściwych formularzach, zgodnie z obowiązującymi wzorami. Wyjątek stanowi formularz meldunkowy, który został złożony na druku zgłoszenia pobytu czasowego trwającego ponad 3 miesiące, stanowiącego załącznik nr 2 do nieobowiązującego od dnia 1 marca 2015 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych¹⁸. W powyższej sytuacji organ powinien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Organ nie podjął stosownych czynności, a dokonał zameldowania na podstawie nieobowiązującego druku meldunkowego, co należy ocenić negatywnie. W wyniku kontroli stwierdzono, że przyjęte druki meldunkowe zawierały również inne braki formalne. W druku meldunkowym, , zostały niewypełnione rubryki dotyczące kraju urodzenia oraz województwa miejsca pobytu stałego. Na druku brak kraju miejsca urodzenia. Na druku brak województwa miejsca pobytu stałego. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie, gdzie brak kraju urodzenia oraz kodu pocztowego miejsca pobytu stałego. Należy wskazać, że w połowie formularzy zameldowania na pobyt czasowy, w nieprawidłowym miejscu został wskazany adres pod którym ma nastąpić zameldowanie. Powyższy adres wskazywany był w miejscu przeznaczonym na poprzedni adres pobytu czasowego, natomiast miejsce na adres pod którym ma nastąpić zameldowanie pozostawiano puste, co należy ocenić negatywnie¹⁹. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że na większości formularzy meldunkowych brakuje podpisu osoby dokonującej obowiązku meldunkowego, natomiast w miejscu przeznaczonym na jej podpis widnieje powtórzony podpis właściciela lokalu lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu²⁰. W aktach spraw nie znajdują się

¹⁸ Dz.U. poz. 1475.

¹⁹ Druki meldunkowe:oraz

²⁰ Druki meldunkowe:

także stosowne pełnomocnictwa, na formularzach również nie została wypełniona rubryka dotycząca pełnomocnika. Wobec powyższego należy stwierdzić, że druki meldunkowe we wskazanych sprawach nie zostały podpisane przez dokonującego obowiązku meldunkowego i są obciążone brakami formalnymi.

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 zostały pomyłone podpisy, bowiem w miejscu przeznaczonym na podpis właściciela złożył podpis podmiot dokonujący obowiązku meldunkowego, natomiast w miejscu na podpis meldującego się – podpis złożył właściciel. Powyższe należy uznać za uchybienie formalne.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że na żadnym z poddanych kontroli druków meldunkowych nie widnieje adnotacja o przedstawieniu do wglądu dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu.

Z druku meldunkowego wynika, że został zameldowany przez pełnomocnika –, jednak brak w aktach pełnomocnictwa, co należy ocenić negatywnie. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie Ponadto w sprawach oraz potwierdzenie właściciela lokalu zostało dokonane przez pełnomocnika. Do akt została dołączona jedynie kopia pełnomocnictwa, ponadto organ nie zamieścił na nim adnotacji o zwolnieniu z opłaty skarbowej. Należy wskazać, że w tego typu sytuacjach obowiązują takie same zasady, jak przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego przez pełnomocnika. Zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a. pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Ponadto zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, jeżeli pełnomocnictwo nie podlega opłacie skarbowej lub jest od niej zwolnione, adnotację określającą podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia, organ zamieszcza na złożonym pełnomocnictwie. Wobec powyższego należy stwierdzić, że pracownik przyjmujący zgłoszenia meldunkowe nie zna przepisów regulujących występowanie pełnomocnika przed organami administracji publicznej.

Wobec powyższego oraz w związku z faktem, że obowiązku meldunkowego dokonuje się poprzez osobiste stawiennictwo w siedzibie organu osoby zainteresowanej, jej pełnomocnika, przedstawiciela ustawowego bądź osobę sprawującą nad nią faktyczną opiekę w miejscu ich wspólnego pobytu, a także że zameldowanie jest czynnością materialno-techniczną wykonywaną w chwili zgłoszenia, należy stwierdzić, że bezwzględnym obowiązkiem pracownika organu jest staranne weryfikowanie kompletności formularza. W wyniku kontroli stwierdzono, że pracownik przyjmujący zgłoszenia meldunkowe wykazał się szczególną niestarannością przy wykonywaniu powierzonych zadań w tym zakresie.

W toku kontroli stwierdzono, że w sprawach meldunkowych osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych lub posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych obowiązek meldunkowy wykonywał ich przedstawiciel ustawowy, opiekun prawny bądź osoba sprawująca pieczę zastępczą.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 u.e.l. osobie dopełniającej obowiązku zameldowania na pobyt stały, organ dokonujący zameldowania wydaje z urzędu zaświadczenie o zameldowaniu. Natomiast organ dokonujący zameldowania na pobyt czasowy wydaje osobie, na jej wniosek, zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt czasowy. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że zaświadczenia o dokonaniu czynności zameldowania są przechowywane

w aktach. Zaświadczenia zawierają większość elementów wymaganych przepisami prawa, jednak w wyniku kontroli stwierdzono, że na zaświadczeniach nie jest stawiana okrągła pieczęć²¹, a w nagłówku stawiana jest nieprawidłowa pieczęć – aparatu pomocniczego (Urzędu Gminy Jemielno), zamiast organu (Wójta Gminy Jemielno). W przypadku zaświadczeń wydawanych na wnioski, w aktach spraw nie znajdują się wnioski o wydanie zaświadczenia ani potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie zaświadczenia²², co należy ocenić negatywnie.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że po przyjęciu zgłoszenia meldunkowego do rejestru, w zdecydowanej większości przypadków wprowadzane są prawidłowe dane przewidziane przepisami prawa. Wyjątek stanowi sprawa, gdzie do rejestru wprowadzono błędne miejsce urodzenia osoby oraz, gdzie w systemie widniała błędna data wymeldowania 26.02.2016 r. zamiast 09.02.2016 r. Fakt ten ustalono na podstawie porównania danych zawartych na formularzach z danymi wprowadzonymi do rejestru.

W toku czynności ustalono, że na wydanych zaświadczeniach widnieje pieczęć „Inspektor – Irena Stolicka”. Ustalono, że pracownik nie posiada stosownego upoważnienia do podpisywania tych dokumentów. Należy wskazać, że w powyższej sytuacji zaświadczenia powinny być podpisywane bądź przez sam organ bądź przez pracownika posiadającego upoważnienie oraz pieczęć „z up.”.

[dowód: akta kontroli str.: 125-173]

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 **negatywnie**.

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców

Kontroli poddano 10 spraw dotyczących udostępnienia danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że wnioski 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 faktycznego²³.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ udostępniał dane niezgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy. W sprawie nr Or5345.51.2015 organ udostępnił datę

²¹ Wyjątek stanowi zaświadczenie, gdzie pracownik przystawił okrągłą pieczęć urzędu gminy. Należy wskazać, że zadania określone w ustawie o ewidencji ludności wykonują organy gmin, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a tymi właściwymi organami gmin są odpowiednio wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), co oznacza, że na zaświadczeniach o zameldowaniu należy stawiać pieczęć okrągłą wójta, burmistrza (prezydenta miasta), zaopatrzoną w wizerunek orła. Wskazanie we wzorze zaświadczenia obowiązku przystawienia pieczęci okrągłej urzędu należy uznać za niekonsekwencję legislacyjną na poziomie aktu wykonawczego, a nieprawidłową praktykę jako uchybienie formalne niemające wpływu na kontrolowaną działalność.

²² Sprawy dotyczące zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy oraz

²³ Dz.U. Nr 243, poz. 1450 z późn. zm.

urodzenia w sprawie nr Or5345.49.2015 udostępniono datę i miejsce urodzenia, pomimo że wnioskodawca nie żądał tych danych. W sprawie nr Or5345.41.2015 organ nie udostępnił nazwisk rodziców, pomimo że wnioskodawcą był komornik i organ powinien udostępnić wskazane we wniosku dane. Należy wskazać, że w przypadku nieposiadania informacji np. o zgonie czy drugim imieniu osoby, organ w odpowiedzi na wniosek powinien poinformować o tym wnioskodawcę.

Stwierdzono, że we wszystkich nagłówkach pism stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych widniało oznaczenie aparatu pomocniczego gminy (Urzędu Gminy Jemielno), zamiast organu (Wójta Gminy Jemielno). Zgodnie z art. 50 ust. 2 u.e.l. dane z rejestrów mieszkańców oraz rejestrów zamieszkania cudzoziemców udostępniają organy gmin prowadzące te rejestry, w konsekwencji oznaczenie właściwego organu powinno widnieć w nagłówku odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych. Powyższe uznano za uchybienie formalne, niemające wpływu na kontrolowaną działalność.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w aktach spraw jako odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych przechowywane są kolorowe kserokopie pism wychodzących. W związku z powyższym poproszono pracownika o wyjaśnienia, Pani Irena Stolicka wskazała, że:

„w aktach znajdują się kolorowe kserokopie pism, ponieważ były one sporządzone w 1 egz., które były wysyłane do wnioskodawcy, a w aktach wpinano ksero przedmiotowego pisma, które czasami było w kolorze.”

Powyższe jest niezgodne z § 60 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, który stanowi, że prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 174-216]

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**.

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

Z informacji dotyczącej ilości zdarzeń podlegających kontroli przekazanej przez Wójta Gminy Jemielno pismem z dnia 24 lutego 2016 r. wynikało, że organ gminy do dnia sporządzenia odpowiedzi nie wydał żadnego zaświadczenia z rejestru mieszkańców czy rejestru zamieszkania cudzoziemców. Jednak w wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że przedmiotowe zaświadczenia były wydawane. Wobec powyższego zespół kontrolny zdecydował o objęciu zakresem kontroli również tego zagadnienia. W konsekwencji kontroli poddano 10 wydanych zaświadczeń z rejestru mieszkańców.

W sprawach oraz w aktach sprawy nie znajdują się wydane zaświadczenia. Na wniosku znajduje się jedynie adnotacja o wydanym zaświadczeniu, należy wskazać, że powyższe stanowi naruszenie § 60 ust. 4 rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, który stanowi, że prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt. W konsekwencji w dwóch sprawach niemożliwym było zweryfikowanie poprawności wydanych zaświadczeń.

Stwierdzono, że zaświadczenia zostały wydane w odpowiedzi na kompletne wnioski, złożone w formie pisemnej, w większości przypadków złożone przez uprawnione podmioty. W sprawach dotyczących zaświadczeń, i organ w wydanych zaświadczeniach zawarł dane dotyczące innych osób. W dwóch z powyższych spraw z wniosku nie wynika takie żądanie, ponadto w żadnej ze spraw wnioskodawca nie wykazał uprawnień do zamieszczenia przez organ takich danych w zaświadczeniu. Osoby wskazane w zaświadczeniach, jako „osoby zamieszkujące we wspólnym mieszkaniu” ani nie wyraziły zgody na umieszczanie ich danych w zaświadczeniu ani nie udzieliły pełnomocnictwa wnioskodawcy, w konsekwencji nie posiadał on uprawnienia do żądania takich danych w trybie zaświadczenia²⁴, a pomimo to organ takie dane w zaświadczeniu zawarł, co należy ocenić negatywnie. Ponadto należy podkreślić, że organ nie ma kompetencji do wydawania zaświadczeń dotyczących osób „zamieszkujących we wspólnym mieszkaniu”, posiada natomiast uprawnienia do wydawania zaświadczeń dotyczących m.in. osób zameldowanych pod konkretnym adresem.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że we wszystkich sprawach organ wydawał zaświadczenia niezgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy. W większości spraw wnioskodawcy wnosili jedynie o zawarcie w zaświadczeniu miejsca zameldowania, natomiast wydane zaświadczenie zawierało ponadto PESEL, imię ojca, datę i miejsce urodzenia oraz dane dotyczące dowodu osobistego. Należy wskazać, iż organ jest związany żądaniem wnioskodawcy, a wydane zaświadczenie powinno być odzwierciedleniem tego żądania.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w sprawach tego wymagających do wniosków zostały załączone potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 17 zł za wydane zaświadczenia. Jednak na zaświadczeniach nie były zamieszczane adnotacje ani o pobraniu opłaty skarbowej, ani o jej niepodleganiu, co stanowi naruszenie § 4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej²⁵.

Wszystkie zaświadczenia zostały wydane w formie odpowiadającej złożonemu wnioskowi. Na zaświadczeniach widnieje oznaczenie aparatu pomocniczego zamiast oznaczenia organu gminy. Zgodnie z art. 45 ust. 2 u.e.l. organy prowadzące rejestry mieszkańców oraz rejestry zamieszkania cudzoziemców, na wniosek zainteresowanej osoby (...) są obowiązane wydać zaświadczenie. Wobec powyższego oznaczenie organu (Wójta Gminy Jemielno) powinno widnieć w nagłówku wydanego zaświadczenia.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że wydane zaświadczenia zostały podpisane i opieczetowane pieczęcią „Inspektor Irena Stolicka”, natomiast pracownik nie posiadał stosownego upoważnienia do podpisywania tego typu dokumentów.

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

²⁴ Do uzyskania danych osób trzecich co do zasady stosuje się przepisy dotyczące udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz.U. Nr 187, poz. 1330).

w terminie siedmiu dni. Na wszystkich 10 skontrolowanych wnioskach nie znajduje się pieczęć wpływu do organu, co stanowi naruszenie § 42 ust. 2 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. Ponadto w dokumentach brak potwierdzenia odbioru zaświadczenia przez wnioskodawcę. Jednak po porównaniu daty wypełnienia wniosku z datą wydania zaświadczenia stwierdzono, że zaświadczenia były wydawane terminowo – w dniu złożenia wniosku.

[dowód: akta kontroli str.: 217-240]

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 **negatywnie**, natomiast terminowość prowadzenia powyższych spraw oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Jemielno zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie ewidencji ludności oceniono negatywnie.

REJESTRACJA I KWALIFIKACJA WOJSKOWA

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

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

W wyniku kontroli ustalono, iż zgodnie z art. 31 ust. 2²⁶ ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Wójt Gminy Jemielno w latach 2015 i 2016 prowadził rejestrację zgodnie z właściwością, tj. sporządzał rejestr na podstawie rejestru mieszkańców, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (do dnia 28 lutego 2015 r. na podstawie gminnego zbioru meldunkowego).

Rejestry sporządzone zostały według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej²⁷, 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.

Zgodnie ze wzorem rejestru określonym w załączniku nr 1 do r.r. rejestr powinien zawierać datę oraz podpis organu, jednak w rejestrach mężczyzn i kobiet urodzonych w latach 1996 i 1997

²⁶ 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.

²⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 991.

brak daty i podpisu. Podkreślić należy, że zarówno data ujęcia osoby w rejestrze jak i data sporządzenia rejestru są elementami obligatoryjnymi. Natomiast w ww. rejestrach została uzupełniona rubryka „data ujęcia w rejestrze” tj. odpowiednio 28.11.2014 r. i 30.10.2015 r. Kontrolujący poprosili pracownika urzędu o podanie daty sporządzenia rejestrów dla osób urodzonych w latach 1996 i 1997. Pani Irena Stolicka wyjaśniła, że:

„W rejestrach osób objętych kwalifikacją daty ich sporządzenia znajdują się w prawym górnym rogu. Data sporządzenia rejestru dla rocznika 1996 – 28.11.2014 r. a dla rocznika 1997 – 30.10.2015 r.”

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, iż zgodnie z § 3 ust. 2 i 5 r.r. rejestr sporządza się do dnia 5 stycznia roku następującego po roku, w którym osoby ukończyły 18 lat życia a dane tych osób ujmuje się w rejestrze najwcześniej w dniu następującym po dniu, w którym osoba objęta rejestracją ukończyła 18 lat życia. W trakcie kontroli ustalono, że w rejestrach osób objętych rejestracją zarówno w 2015 jak i 2016 roku zostały ujęte osoby (dwanaście przypadków: poz. 7 rejestru kobiet rocznik 1996, poz. 4, 14 i 16 rejestru mężczyzn rocznik 1996, poz. 9, 1, 13 i 18 rejestru kobiet rocznik 1997, poz. 7, 13, 19 i 23 rejestru mężczyzn rocznik 1997), które w dniu sporządzenia rejestrów nie ukończyły 18 lat życia. W związku z powyższym o ile wyjaśnienia pracownika dotyczące daty sporządzenia rejestrów należy uwzględnić, to w odniesieniu do faktu ujęcia w rejestrach danych osób przed ukończeniem przez nie 18 lat życia – postępowanie takie należy uznać za niezgodne z § 3 ust. 5 r.r. Skutkiem przedwczesnego sporządzenia rejestru może być ujęcie w rejestrze osób, które dokonają wymeldowania w okresie od daty sporządzenia rejestru do końca roku lub brak ich ujęcia w rejestrze w przypadku dokonania zameldowania, a w konsekwencji nieprawidłowe sporządzenie listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskiej. W związku z powyższym wskazanym jest sporządzanie rejestru w dniach od 2 do 5 stycznia każdego roku. Działanie takie pozwoli na uniknięcie powyższej sytuacji i pozostanie z zgodzie z przepisami § 3 ust. 1 i 5 r.r.

Ponadto 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 rejestru:

- mężczyzn urodzonych w 1996 roku objętych rejestracją nie wykreślono trzech osób (pozycja nr 4, 9 i 14),
- mężczyzn urodzonych w 1997 roku objętych rejestracją nie wykreślono jednej osoby (pozycja nr 7)
- kobiet urodzonych w 1997 roku objętych rejestracją nie wykreślono jednej osoby (pozycja nr 7).

Konsekwencją powyższego było nieprawidłowe sporządzenie rejestrów, tj.:

- w rejestrze mężczyzn urodzonych w 1996 r. ujętych było 17 osób zamiast 14 osób,
- w rejestrze mężczyzn urodzonych w 1997 r. ujętych było 25 osób zamiast 24 osób,
- w rejestrze kobiet urodzonych w 1997 r. ujętych było 20 osób zamiast 19 osób.

Po sporządzeniu rejestrów organ kontrolowany przysyłał Wojewodzie Dolnośląskiemu informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestrów (zgodnie z § 5 ust. 1 r.r.²⁸) – w 2015 r. pismem nr Or.5570.5.2015, w 2016 roku pismem nr Or.5570.6.2016. Niemniej jednak

²⁸ 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.

zauważyć należy, iż ze względu na fakt nieprawidłowego sporządzenia rejestrów powyższe informacje były niezgodne ze stanem faktycznym.

Zgodnie z wymogiem art. 31 ust. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 3 ust. 3 r.r. jeden egzemplarz rejestru wójt lub burmistrz (prezydent miasta) przekazuje wojskowemu komendantowi uzupełnień niezwłocznie po sporządzeniu. W toku kontroli ustalono, iż w latach 2015 i 2016 powyższy obowiązek nie był realizowany przez Wójta Gminy Jemielno co stanowi naruszenie ww. przepisów.

W rejestrach sporządzonych na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej w latach 2015 i 2016 nie stwierdzono osób zameldowanych na pobyt stały na terenie innej gminy, a na pobyt czasowy na terenie gminy Jemielno, toteż nie było konieczności przekazywania zawiadomień, o których mowa w § 4 ust. 2 r.r.²⁹

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 Jemielno sporządzał rejestr osób objętych rejestracją corocznie, w terminie do dnia 5 stycznia roku następującego po roku, w którym osoby ukończyły 18 lat życia.

Organ gminy przysyłał wojewodzie informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru terminowo, tj. do dnia 20 stycznia każdego roku, zgodnie z przepisem § 5 ust. 1 r.r.

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

Realizacja obowiązków dotyczących kwalifikacji wojskowej

W wyniku kontroli stwierdzono, iż osoby, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej³⁰, zwanego dalej r.k.w., zostały wezwane przez Wójta Gminy Jemielno do stawienia się do kwalifikacji wojskowej. W aktach sprawy nie pozostawiono egzemplarzy pism wychodzących. Powyższe jest niezgodne 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 zakładowych, który stanowi, że prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt. Niemniej jednak w kwalifikacji wojskowej prowadzonej w 2015 r. nie wszystkie wezwania zostały podjęte przez adresatów. W aktach

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

³⁰ Dz.U. Nr 202, poz 1566 z późn. zm.

pozostały egzemplarze niedoręczonych wezwań. Na tej podstawie ustalono, iż wezwania zostały sporządzone wg wzoru określonego w załączniku nr 1 r.k.w.

Wójt Gminy Jemielno prowadził listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, uwzględniając dane osobowe tych osób, określone w art. 32 ust. 9 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 roku sporządzone zostały oddzielnie dla rocznika podstawowego (osób urodzonych w 1996 i 1997 r.) oraz oddzielnie dla roczników starszych. Wobec powyższego poproszono pracownika o wyjaśnienia, który wskazał, że cyt.:

„Listę stawiennictwa osób w latach 2015, 2016 sporządzono w dwóch egzemplarzach rocznik podstawowy i starszy w celu sprawdzenia na kwalifikacji, czy dana osoba wstawiła się czy nie. W przypadku jeśli dana osoba nie wstawiła się i brak informacji na temat wstawiennictwa to w roku następnym sporządza się dodatkową listę stawiennictwa dla roczników starszych. Powyższa praktyka ma na celu prowadzenie ewidencji kwalifikacji wojskowej.”

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

„(...) Na listę osób podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej wpisuje się wszystkich mężczyzn urodzonych w 1997 roku, mężczyzn starszych, figurujących w wykazach osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony oraz osoby wykazane przez WKU. (...) Wykaz może być uzupełniany w czasie trwania kwalifikacji wojskowej o osoby ujęte w dodatkowych zestawieniach, przekazywanych przewodniczącemu PKLek (oraz właściwemu wójtowi) przez WKU (...).”³¹

Z powyższego wynika, iż lista stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej powinna być jedna, a w razie otrzymania w czasie trwania kwalifikacji wojskowej dodatkowych zestawień, należy ją uzupełnić, a nie tworzyć osobną, dodatkową listę stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej.

Podczas czynności kontrolnych ustalono, że zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 r.k.w. Wójt Gminy Jemielno 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. Wykaz prowadzony jest w zeszycie i jest na bieżąco aktualizowany.

³¹ pkt 26 załącznika.

Wójt Gminy Jemielno 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 2015 roku pismem nr SOO.5570.3.2014, w kwalifikacji wojskowej prowadzonej w 2016 roku pismem nr SOO.5570.3.2015).

Jeden egzemplarz listy stawiennictwa organ kontrolowany przekazywał Powiatowej Komisji Lekarskiej w Górze, w myśl § 9 ust. 5 r.k.w. W aktach brak jednak potwierdzenia tego faktu, gdyż jak wyjaśnił pracownik urzędu, listy nie są przekazywane pismem przewodnim ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru a w dokumentach brak stosownej adnotacji.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że organ gminy nieprawidłowo realizował obowiązek wynikający z § 10 ust. 1 pkt 2 r.k.w.³² Ustalał on bowiem przyczyny niestawienia się osób i miejsce ich pobytu lecz w aktach brak jest potwierdzenia przekazania powyższych informacji powiatowej komisji lekarskiej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień. W powyższej kwestii pracownik urzędu wyjaśnił, iż:

„Wójt Gminy ustala przyczyny niestawienia się osób i miejsce ich pobytu i ustalenia te przekazuje przewodniczącemu komisji lekarskiej i WKU podczas komisji lekarskiej ustnie na podstawie wcześniejszych ustaleń.”

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 dokumentację³³. Przedmiotowe informacje należy zatem sporządzać na piśmie i w takiej formie przekazywać adresatom.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż organ kontrolowany nie realizował obowiązków wynikających z przepisów § 10 ust. 1 pkt 5 lit. a oraz § 11 ust. 1 r.k.w. ponieważ w kontrolowanym okresie nie zaistniały sytuacje, o których mowa w powyższych przepisach.

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

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 w roku 2015 i 2016 zostały sporządzone niezgodnie z terminem przewidzianym w § 9 ust. 5 r.k.w. zdanie pierwsze. W myśl powyższego przepisu listę stawiennictwa sporządza się najpóźniej do dnia ogłoszenia kwalifikacji wojskowej. W 2015 roku kwalifikacja została ogłoszona na dzień 16 stycznia 2015 r. (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 listopada

³² § 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.

³³ 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).

2014 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2015 r.³⁴), a lista stawiennictwa została sporządzona w dniu 5 marca 2015 r. W 2016 roku kwalifikacja wojskowa została ogłoszona na dzień 15 stycznia 2016 roku (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 września 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2016 r.³⁵), a lista stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w 2016 r. została sporządzona w dniu 2 lutego 2016 r.

W toku kontroli ustalono, iż w aktach sprawy brak potwierdzenia przekazania list stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej powiatowej komisji lekarskiej. W tej kwestii pracownik urzędu wyjaśnił, iż:

„Wójt Gminy (...) listy stawiennictwa przekazuje PKL za pośrednictwem poczty polskiej nie później niż na 7 dni przed rozpoczęciem kwalifikacji wojskowej przesyłką pocztową listem zwykłym”.

Wobec powyższego, nie było możliwości ustalenia, czy organ gminy przekazywał listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej powiatowej komisji lekarskiej w terminie zgodnym z § 9 ust. 5 zdanie drugie³⁶, rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej. W przyszłości należy dokładać większej staranności przy realizacji zadania, aby nie dopuścić do zaistniałych błędów.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż w dokumentacji dotyczącej rejestracji i kwalifikacji wojskowej w miejscach przeznaczonych na pieczęć nagłówkową organu stosowano pieczęć aparatu pomocniczego organu (tj. Urzędu Gminy Jemielno) a nie organu gminy, natomiast wszystkie dokumenty zostały prawidłowo podpisane przez Wójta Gminy Jemielno.

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

[dowód: akta kontroli str.: 241-299]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Jemielno 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

1. Tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego ustalać na podstawie § 9 ust. 1 i 2 r.d.o. oraz odnotowywać sposób ustalenia tożsamości zgodnie z § 9 ust. 4 r.d.o.
2. W sytuacji osobistego zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego (art. 47 ust. 1 u.d.o.) żądać dokonania tej czynności na odpowiednim formularzu oraz dołączenia

³⁴ Dz. U. poz. 1595.

³⁵ Dz. U. poz. 1585.

³⁶ Jeden egzemplarz listy wójt lub burmistrz (prezydent miasta) przekazuje powiatowej komisji lekarskiej nie później niż na siedem dni przed rozpoczęciem kwalifikacji wojskowej.

uszkodzonego dokumentu do tegoż zgłoszenia, następnie unieważnić uszkodzony dowód osobisty oraz wydać zaświadczenie o dokonanych zgłoszeniach.

3. Pisma dotyczące realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych opatrywać pieczęcią organu gminy.

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI

1. Wszczytać postępowanie administracyjne poprzez dokonanie pierwszej czynności procesowej organu, a nie na wniosek organu.
2. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania podawać prawidłowe pouczenie o treści art. 73 § 1 oraz art. 9 k.p.a.
3. Wzywać świadków na podstawie art. 50 k.p.a. do złożenia zeznań.
4. Zawiadamiać strony o planowanym przeprowadzeniu dowodu w sprawie zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a.
5. W przypadku stwierdzenia nieobecności strony, wystąpić do sądu o ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej na podstawie art. 184 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy.
6. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania kierować przede wszystkim na adres zameldowania.
7. W podstawie prawnej decyzji nie wskazywać art. 104 k.p.a.
8. Sporządzać rzetelnie uzasadnienie faktyczne decyzji.
9. W przypadku konieczności przekroczenia terminu na załatwienie sprawy, realizować dyspozycję art. 36 § 1 k.p.a.
10. Dokładać należytej staranności przy przyjmowaniu zgłoszeń meldunkowych, przede wszystkim zwracając uwagę na kompletność oraz aktualność formularzy.
11. Na druku meldunkowym sporządzać adnotację o przedstawieniu do wglądu dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości.
12. W przypadku działania wnioskodawcy przez pełnomocnika żądać przy jego pierwszej czynności dołączenia do akt sprawy oryginału pełnomocnictwa.
13. Na wydawanych zaświadczeniach o dokonaniu obowiązku meldunkowego stawiać okrągłą pieczęć organu z wizerunkiem orła, a w ich nagłówku oznaczenie organu.
14. Z należyłą starannością wprowadzać dane do rejestru PESEL podczas dokonywania czynności meldunkowych.
15. Podpisywać zaświadczenia legitymując się odpowiednim upoważnieniem organu.
16. Udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy.
17. W aktach spraw przechowywać pismo wychodzące przeznaczone do włączenia do akt sprawy, a nie kserokopię pisma które otrzymał wnioskodawca.
18. Wydawać zaświadczenia zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy i w zakresie w jakim wykaże uprawnienia do ich otrzymania.
19. Na wydanych zaświadczeniach zamieszczać adnotacje o pobraniu oraz niepodleganiu opłacie skarbowej.
20. Na pismach wpływających umieszczać pieczęć wpływu do organu.

W ZAKRESIE REJESTRACJI I KWALIFIKACJI WOJSKOWEJ

1. Rejestr osób objętych rejestracją sporządzać zgodnie z § 3 ust. 5 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.

2. Realizować dyspozycję przepisu § 3 ust. 3 r.r. tj. przekazywać wojskowemu komendantowi uzupełnień jeden egzemplarz rejestru niezwłocznie po sporządzeniu.
3. Przechowywać w aktach wezwania do kwalifikacji wojskowej.
4. Listę stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej sporządzać jedną w dwóch egzemplarzach, tj. zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej.
5. Stosować przepis § 10 ust. 1 pkt 2 r.k.w. tj. ustalać przyczyny niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej, a wyniki ustaleń przekazywać przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień.
6. Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej sporządzać i przekazywać zgodnie z dyspozycją § 9 ust. 5 r.k.w.
7. Pisma dotyczące realizacji zadań z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej opatrywać pieczęcią organu gminy.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie w terminie **do dnia 31 maja 2016 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości. Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ww. ustawy od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak