



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 lipca 2013 r.

WK-O.431.5.1.2012

**Pan
Janusz Kotowski
Prezydent Miasta Ostrołęki
Urząd Miejski w Ostrołęce
pl. Gen. J. Bema 1
07-400 Ostrołęka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ kontrolerzy: Mirosława Dżiczek – kierownik Oddziału Kontroli oraz Ewa Bastek – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli w Delegaturze w Ostrołęce Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadzili w dniach od 14 do 29 czerwca 2012 r. kontrolę problemową w Urzędzie Miejskim w Ostrołęce, z siedzibą przy pl. Gen. J. Bema 1.

Przedmiot kontroli obejmował realizację zadań w zakresie prowadzenia ewidencji ludności i wydawania dowodów osobistych.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r.

W nawiązaniu do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 5 grudnia 2012 r. oraz stanowiska wobec zastrzeżeń, przekazuję Panu Prezydentowi wystąpienie pokontrolne.

I. W zakresie wydawania dowodów osobistych

W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta przyjął 5195 wniosków o wydanie dowodów osobistych, 570 zawiadomień o utracie dowodu osobistego, wydał 646 dowodów osobistych z powodu ich utraty oraz 38 zaświadczeń potwierdzających utratę dowodu osobistego. Kontroli poddano 20 kopert dowodowych.

¹ Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składane były na formularzach zgodnych z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego². Poddane kontroli koperty dowodowe zawierały wszystkie wymagane dokumenty, tj. wniosek o wydanie dowodu osobistego, akty stanu cywilnego, w przypadkach gdy ich złożenie było wymagane, oraz odcinek B formularza. W przypadkach, gdy złożenie wniosku o wydanie dowodu było spowodowane zagubieniem dokumentu tożsamości, w kopertach dowodowych znajdowały się oświadczenia o zagubieniu dowodu. Części A i B formularza wniosku o wydanie dowodu osobistego sporządzane były prawidłowo. Dane osobowe wnioskodawcy zawarte w części A formularza wprowadzane były do systemu niezwłocznie.

Ustalono również, iż dowody osobiste odbierane były przez wnioskodawców osobiście – zgodnie z § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, osoby odbierające dowód na części B formularza wpisywały datę odbioru oraz składały podpis, a w przypadku jego zagubienia – potwierdzały odbiór dowodu w stosownym oświadczeniu.

W związku z powyższym, realizację zadania w przedmiocie wydawania dowodów osobistych w zakresie: weryfikacji kompletności wniosku o wydanie dowodu osobistego oraz wymaganych dokumentów, spełnienia obowiązku wprowadzenia wniosku o wydanie dowodu osobistego do systemu informatycznego, a także spełnienia obowiązku potwierdzenia odbioru dowodu osobistego przez wnioskodawcę lub osobę upoważnioną – ocenia się **pozytywnie**.

Stwierdzono jednakże, że we wszystkich poddanych badaniu aktach spraw dotyczących wydania dowodu osobistego w związku z jego utratą, brak było zaświadczeń potwierdzających utratę dowodu osobistego – przedmiotowe zaświadczenia wydawane były tylko na prośbę wnioskodawcy.³ Działaniem takim naruszono regulacje określone w § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego, zgodnie z którym „*Organ gminy (...) wydaje osobie zawiadamiającej (...) zaświadczenie o utracie dowodu osobistego (...)*”.

II. W zakresie prowadzenia ewidencji ludności

W kontrolowanym okresie przyjęto 3786 zgłoszeń zameldowania obywateli polskich, w tym: 2506 na pobyt stały, 1273 na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące, 7 na pobyt czasowy trwający do 3 miesięcy oraz 50 zgłoszeń zameldowania cudzoziemców, w tym: 8 na pobyt stały, 18 na pobyt czasowy trwający do 3 miesięcy, 24 na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 47, poz. 384).

³ Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Wydziału Spraw Społecznych i Obywatelskich, od dnia 4 kwietnia 2012 r. zaświadczenia o utracie dowodu osobistego wydawane są dla każdego wnioskodawcy.

Ponadto przyjęto 1467 zgłoszeń wymeldowania obywateli polskich i cudzoziemców oraz 1525 wniosków o udostępnienie danych osobowych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej ewidencji ludności stwierdzono, iż udostępnianie danych osobowych ze zbiorów meldunkowych oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych następowało na wniosek uprawnionych podmiotów określonych w art. 44h ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁴.

W okresie objętym kontrolą wydano 178 decyzji w sprawach meldunkowych, które zostały doręczone stronom za pokwitowaniem, zgodnie z wymogami określonymi w art. 39 i 46 § 1 kpa⁵. W trakcie postępowań administracyjnych w każdej sprawie podejmowane były i przeprowadzane czynności wyjaśniające mające na celu ustalenie stanu faktycznego. Za wydanie decyzji w sprawach meldunkowych pobrane zostały od wnioskodawców opłaty w wysokościach określonych w ustawie o opłacie skarbowej⁶.

W wyniku kontroli stwierdzono natomiast następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie decyzji dotyczącej spraw meldunkowych, oznaczonej: SSO.5343.97.2011 – z przekroczeniem 2-miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 kpa, zaś decyzji oznaczonych SSO.5343.5.2011 i SSO.5343.9.2011 – po upływie terminu określonego w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, bez podania stronie przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Mając na uwadze, że zgodnie z art. 36 kpa o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, wskazując m.in. nowy termin załatwienia sprawy, należy uznać, że termin ustalony w niniejszym trybie wiąże organ. W wyniku kontroli ustalono także, iż w przypadku 14 postępowań zakończonych wydaniem decyzji, oznaczonych: SSO.5343.24.2011, SSO.5343.66.2011, SSO.5343.71.2011, SSO.5343.72.2011, SSO.5343.76.2011, SSO.5343.77.2011, SSO.5343.78.2011, SSO.5343.80.2011, SSO.5343.81.2011, SSO.5343.97.2011, SSO.5343.9.2012, SSO.5343.10.2012, SSO.5343.14.2012 oraz SSO.5343.17.2012 – organ nie powiadomił stron o zakwalifikowaniu sprawy jako szczególnie skomplikowanej przed upływem miesiąca, licząc od daty wpływu wniosku. O uznaniu sprawy za szczególnie skomplikowaną, a tym samym o przyjęciu

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) – w okresie objętym kontrolą (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1282, z późn. zm.) – w okresie objętym kontrolą (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.).

2-miesięcznego terminu na jej załatwienie, decyduje organ administracji publicznej. Z uwagi na uznaniowy charakter tej kwalifikacji organ winien powiadomić o tym fakcie stronę. Obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

2. Niewskazanie we wszystkich poddanych kontroli decyzjach umarzających postępowanie administracyjne w sprawach meldunkowych, oznaczonych: SSO.51551-3/11, SSO.5343.18.2011, SSO.5343.24.2011 SSO.5343.66.2011, SSO.5343.71.2011. SSO.5343.78.2011, SSO.5343.81.2011, SSO.5343.7.2012, SSO.5343.9.2012, SSO.5343.14.2012, SSO.5343.17.2012, SSO.5343.20.2012 oraz 3 decyzjach o tożsamym znaku, tj. SSO.5343.10.2012 – uzasadnienia prawnego, czym naruszono wymogi określone w art. 107 § 1 i 3 kpa, zgodnie z którym decyzja powinna zawierać uzasadnienie prawne, tj. *"(...) wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa"*.
3. Dokonywanie czynności zameldowania lub wymeldowania na podstawie niewłaściwie wypełnionych formularzy meldunkowych, niezweryfikowanych w zakresie kompletności zgłaszanych danych:
 - a) 3 zgłoszenia na pobyt stały przyjęto, pomimo braku wskazania przez osoby dokonujące obowiązku meldunkowego informacji dotyczących:
 - imion poprzednich osoby zgłaszającej zameldowanie ([REDACTED]),
 - imion poprzednich osoby zgłaszającej zameldowanie oraz nazwiska rodowego ojca ([REDACTED]).Zgodnie z wymogami określonymi w art. 11 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, powyższe dane winny zostać zgłoszone przez osoby dokonujące obowiązku meldunkowego;
 - b) 1 zgłoszenie na pobyt czasowy cudzoziemca trwający ponad 3 miesiące, przyjęto mimo braku wskazania informacji o rodzaju, serii i numeru dokumentu tożsamości ([REDACTED])
 - obowiązek zgłoszenia powyższych danych wynika z art. 12 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 15 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Ponadto stwierdzono, że:

- 5 zgłoszeń obywateli polskich na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące przyjęto, pomimo braku wskazania w rubryce *stwierdzam, że wyżej wymieniona osoba przebywa pod wskazanym adresem*: daty, nazwiska i imienia oraz serii i numeru dowodu osobistego ([REDACTED]), nazwiska i imienia oraz serii i numeru dowodu osobistego oraz czytelnego podpisu ([REDACTED]), miejscowości i daty wypełnienia ww. rubryki

- (), rodzaju, serii i numeru dowodu osobistego oraz czytelnego podpisu (),
- 9 zgłoszeń cudzoziemców na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące przyjęto pomimo braku wskazania: organu wydającego paszport (), organu wydającego dokument potwierdzający tożsamość i daty jego ważności, w zaświadczeniu o zarejestrowaniu pobytu obywatela unii europejskiej – organu wydającego dokument (), dokumentu stwierdzającego tożsamość (),
 - 1 zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego oraz 3 zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu czasowego trwającego ponad 3 miesiące przyjęto, pomimo braku wskazania: organu wydającego dokument stwierdzający tożsamość oraz daty jego ważności (), organu wydającego dokument stwierdzający tożsamość ().

Działaniem takim naruszono wymogi ustalone we wzorach formularzy określonych w załącznikach nr 2 i 4, zarówno do rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji ludności z dnia 24 grudnia 2002 r.⁷, jak i do rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji ludności z dnia 27 grudnia 2010 r.⁸

Ustalono również, że w 1 przypadku zameldowania osoby w internacie na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące () – dokonał jej wychowawca. Działaniem takim naruszono wymogi § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji ludności z dnia 27 grudnia 2010 r., zgodnie z którym „*Zameldowania na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 3 miesiące (...) dokonuje w organie gminy kierownik zakładu (...)*”.

4. Przypadki nieprzestrzegania przy gromadzeniu danych osobowych w systemie informatycznym, wymogów art. 44a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a mianowicie:
- a) w zbiorze danych stałych mieszkańców nie wskazano:
 - w 1 przypadku – aktualnej decyzji zezwalającej na osiedlenie się cudzoziemca (),
 - w 1 przypadku – numeru PESEL małżonka (),

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 236, poz. 1999, ze sprost.).

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 257, poz. 1743) – uchylone z dniem 31 grudnia 2012 r.

- b) w zbiorze danych cudzoziemców zameldowanych na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące nie zamieszczono:
- w 1 przypadku – imienia i nazwiska rodzowego matki ([REDACTED]),
 - w 3 przypadkach – numeru PESEL małżonka ([REDACTED]),
- c) w zbiorze danych cudzoziemców zameldowanych na pobyt czasowy trwający do 3 miesięcy nie zamieszczono:
- w 1 przypadku – karty pobytu ([REDACTED]),
 - w 1 przypadku – serii i numeru paszportu ([REDACTED]),
 - w 1 przypadku – aktualnej serii i numeru paszportu ([REDACTED]),
 - w 1 przypadku – aktualnego adresu pobytu czasowego oraz zamierzonego czasu jego trwania ([REDACTED]),
- d) w zbiorze danych byłych mieszkańców nie zamieszczono w 2 przypadkach – numeru PESEL małżonka ([REDACTED]).

Zgodnie z art. 44a ust. 2–5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, powyższe dane powinny być gromadzone w zbiorach meldunkowych prowadzonych w systemie informatycznym⁹.

Przedstawiając powyższe informuję, że ustalenia kontroli wskazują na brak zachowania należytej staranności przy stosowaniu przepisów powszechnie obowiązujących regulujących sposób realizacji kontrolowanego zadania, co skutkowało powstaniem opisanych powyżej nieprawidłowości.

W związku z powyższym, realizację zadania w przedmiocie prowadzenia ewidencji ludności w zakresie:

- weryfikacji wniosków o udostępnianie danych ze zbiorów meldunkowych oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, doręczania decyzji za pokwitowaniem oraz spełnienia obowiązku pobrania opłaty skarbowej za wydane decyzje – ocenia się **pozytywnie**,
- prowadzenia ewidencji ludności w systemie informatycznym, weryfikacji zgłoszeń meldunkowych oraz przestrzegania wymogów dotyczących elementów decyzji meldunkowych – ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**,
- terminowości wydania decyzji meldunkowych – ocenia się **negatywnie**.

⁹ Brakujące dane zostały uzupełnione w systemie informatycznym w dniach 22 i 25 czerwca 2012 r. w trakcie czynności kontrolnych.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Prezydenta do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Dokonywania czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 3 miesiące oraz wymeldowania z miejsca pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 3 miesiące – na podstawie formularzy zgłoszeń meldunkowych zweryfikowanych w zakresie kompletności zgłaszanych danych.
2. Gromadzenia w zbiorach danych osobowych stałych i byłych mieszkańców gminy, zbiorze danych cudzoziemców zameldowanych na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące oraz zbiorze danych cudzoziemców zameldowanych na pobyt czasowy trwający do 3 miesięcy – wszystkich wymaganych danych określonych w art. 44a ust. 2–5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.
3. Przestrzegania następujących regulacji określonych w kpa, poprzez:
 - wydawanie decyzji w sprawach meldunkowych z zachowaniem ustawowych terminów załatwiania spraw, określonych w art. 35 § 3 kpa z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 36 kpa, zobowiązującej organ do zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki oraz nowego terminu załatwienia sprawy,
 - wskazywania w decyzjach umarzających postępowanie administracyjne w sprawach meldunkowych – uzasadnienia prawnego, zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 107 § 1 i 3 kpa.
4. Wydawania zaświadczeń potwierdzających utratę dowodu osobistego, zgodnie z wymogiem określonym w § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁰ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Prezydenta do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

*z up. Wojewody Mazowieckiego
Joanna Zych
Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli*

¹⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).