



**WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

SO-III.431.7.2022

Olsztyn, 7 czerwca 2022r.

**Pan  
Zbigniew Kowalski  
Wójt Gminy Płoskinia**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę problemową przeprowadzono w trybie zdalnym w Urzędzie Gminy Płoskinia (NIP 5820004933, REGON 000546006) z siedzibą pod adresem: Płoskinia 8, 14-526 Płoskinia.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję kierownika jednostki kontrolowanej – Wójta Gminy Płoskinia pełnił Pan Zbigniew Kowalski, który stanowisko to objął 21 października 2018 r.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- 1) Maciej Jurzyński – starszy inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 3/2020 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.263.2022 z 19 kwietnia 2022 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego;
- 2) Anna Chojnowska – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 2/2020 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.264.2022 z 19 kwietnia 2022 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 28 kwietnia 2022 r., a zakończono 17 maja 2022 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 1/2022.

Zakres kontroli: realizacja przez Urząd Gminy Płoskinia w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze dowodów osobistych i ewidencji ludności.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.).

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia kontroli realizacja spraw dotyczących dowodów osobistych i ewidencji ludności należała do zakresu działania Referatu Spraw Obywatelskich Urzędu Gminy Płoskinia. Funkcję kierownika referatu pełnił Sekretarz Gminy – Pan Stefan Hrybek (na stanowisku od 1 października 2007 r.), który był upoważniony do załatwiania w imieniu Wójta Gminy Płoskinia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji i postanowień. Natomiast kontrolowane zadania wykonywał pracownik zatrudniony w Referacie Spraw Obywatelskich na stanowisku ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych – Pani Agnieszka Rydel (od 1 grudnia 2017 r.).

Na podstawie ustaleń kontroli działalność jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

## **I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych**

### **1. Wydawanie dowodów osobistych**

Badaniem objęto 30 ze 112 spraw wydania dowodu osobistego, zgodnie z wytypowaną w programie kontroli próbą (26,78% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą).

W badanej próbie ustalono następujące przyczyny złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego:

- upływ terminu ważności – 12 przypadków,
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 6 przypadków,
- po raz pierwszy – 5 przypadków,
- utrata dowodu – 4 przypadki,
- wymiana dowodu bez warstwy elektronicznej – 3 przypadki.

Strona 2 z 8

Ustalono, że zbadane wnioski co do zasady zostały złożone i zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych i rozporządzeń. Pracownik kontrolowanej jednostki przyjmujący wnioski zamieścił stosowne adnotacje o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód osobisty. Z adnotacji wynika, że tożsamość ustalił na podstawie dotychczasowego dowodu osobistego, ważnego paszportu, a w przypadku jego braku – na podstawie danych zawartych w rejestrze PESEL i RDO. Ponadto ustalono, że wniosek każdorazowo składał i podpisywał czytelnie wnioskodawca. Za osoby małoletnie wniosek składał jeden z rodziców. Na wniosku pracownik zamieszczał stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek w imieniu dziecka oraz dane jego dowodu osobistego. W sprawie 2802062/2021/5094649/01 we wniosku o wydanie dowodu pracownik omyłkowo uzupełnił rubrykę dot. danych rodzica, opiekuna prawnego lub kuratora składającego wniosek w imieniu dziecka lub podopiecznego, pomimo że wniosek we własnym imieniu złożyła osoba pełnoletnia. Uchybienie to nie wywołało skutków.

W sprawach nr 2802062/2021/8214046/01 i nr 2802062/2021/5513122/01 wydano dowody osobiste na wnioski, do których załączono fotografie identyczne z fotografiami, które były wykorzystane do wydania dowodów osobistych w 2018 r., a więc zostały wykonane przynajmniej 3 lata przed złożeniem przedmiotowych wniosków (nieprawidłowość). Skutkowało to naruszeniem przepisu § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu, ustanawiającego wymóg wykonania fotografii nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku. W efekcie są wątpliwości co do spełnienia wymogu aktualności fotografii, wynikającego z art. 29 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych w brzmieniu obowiązującym w chwili załatwiania ww. spraw. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie pracownika przyjmującego wnioski. Prawdopodobnie wnioskodawcy uznali, że ich wizerunek nie uległ zmianie.

W kontrolowanych sprawach dowody osobiste wydano wyłącznie osobom uprawnionym, za pokwitowaniem na formularzu odbioru zgodnym ze wzorem określonym w przepisach rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód składała czytelny podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek, ewentualnie sam małoletni, jeżeli ukończył 13 rok życia. Kopertę z kodem PUK odbierał wyłącznie posiadacz dowodu, kwitując odbiór czytelnym podpisem.

Ponadto z informacji przekazanych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że dowody osobiste nieodebrane w ciągu 6 miesięcy od daty ich wystawienia są umieszczane w kopertach dowodowych wnioskodawców. Z ankiety wypełnionej przez Sekretarza Gminy

Strona 3 z 8

wynika również, że dowody przechowywane są w warunkach uniemożliwiających dostęp do nich osób nieuprawnionych, ich zabranie, zniszczenie lub uszkodzenie.

## **2. Unieważnianie dowodów osobistych**

Wybrane do badania wnioski weryfikowano pod względem prawidłowości unieważnienia w RDO poprzedniego dowodu osobistego z uwagi na zaistniałą przyczynę. Z weryfikacji 25 spraw wynika, iż we wszystkich przypadkach daty oraz przyczyny unieważnienia poprzednich dowodów osobistych zostały odnotowane w RDO właściwie. W części przypadków dowody osobiste zostały automatycznie unieważnione przez system w związku z upływem terminu ważności. W pozostałych przypadkach dowody zostały unieważnione w dniu odbioru nowego dokumentu lub też z dniem zgłoszenia na piśmie utraty dowodu. Zgłoszenia utraty zostały dokonane przez posiadaczy dokumentów na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w przepisach wykonawczych do ustawy. Zgłaszającemu wydawano zaświadczenie o utracie dowodu. W tym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień.

## **3. Udostępnianie danych z RDO oraz z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi**

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez jednostkę kontrolowaną, w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z RDO lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

## **II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności**

### **1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców**

Badaniem objęto 20 z 85 spraw (23,52% ogółu), w tym 10 zgłoszeń pobytu stałego, 4 zgłoszenia pobytu czasowego i 6 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego. Ustalono, że wszystkie zbadane zgłoszenia zostały złożone w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, które zostały podpisane przez osoby uprawnione. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL.

W zgłoszeniach pobytu stałego lub wymeldowania dotyczących małoletnich dzieci (sprawy nr SO-III.5343.1.15.2021, SO-III.5343.1.30.2021, SO-III.5343.1.40.2021, SO-III.5343.2.13.2021) wpisano nazwisko i imię rodzica dokonującego zgłoszenia w rubryce „5. Nazwisko i imię pełnomocnika” (uchybiecie). Uzupełnienie tej rubryki nie rodziło żadnych konsekwencji i nie miało wpływu na prawidłowość zgłoszeń. Niemniej trzeba zauważyć, że rodzic dokonujący zgłoszenia pobytu lub wymeldowania w imieniu swojego małoletniego dziecka nie działa jako

jego pełnomocnik, tylko jako przedstawiciel ustawowy, zatem w takim przypadku wskazana wyżej rubryka nie powinna być wypełniona.

## **2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL**

Badaniem objęto wszystkie 11 spraw wszczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą: teczka SO-III.5345.3. z 2021 r., sprawy o numerach od 1 do 11. Dokonane ustalenia wskazują, że wszystkie wnioski zostały złożone przez komorników sądowych i były uzasadnione. Odpowiedzi udzielono niezwłocznie, najpóźniej w 4 dniu licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu, przekazując wyłącznie żądane dane. Pisma doręczano przez operatora pocztowego, listem poleconym.

W sprawach nr SO-III.5345.3.7.2021 i SO-III.5345.3.8.2021, w których wnioski złożono w postaci elektronicznej (przez ePUAP), odpowiedzi udzielono w postaci papierowej pomimo, że wnioskodawca nie zwrócił się o przekazanie danych w takiej postaci (nieprawidłowość). Stanowiło to naruszenie art. 39<sup>1</sup> Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.), ustanawiającego obowiązek doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, gdy podanie złożono w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, a wnioskodawca nie zrezygnował z takiego doręczenia. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że odpowiedzi przekazano w postaci papierowej, listem poleconym, ze względu na problemy techniczne z działaniem elektronicznej skrzynki podawczej jednostki kontrolowanej w ePUAP w dniu, w którym sporządzono odpowiedzi. W tej sytuacji należało wstrzymać się z wysyłką pism do adresata i spróbować je wysłać w kolejnych dniach. Skutkiem nieprawidłowości było przekazanie danych w postaci niezgodnej z formą wniosku oraz poniesienie przez jednostkę kosztów wysyłki pism listem poleconym.

W sprawie nr SO-III.5345.3.11.2021 jako adresat odpowiedzi został omyłkowo wskazany inny komornik sądowy niż ten, który złożył wniosek. Przyczyną uchybienia była omyłka pracownika realizującego sprawę. Uchybienie to nie wywołało skutków, gdyż odpowiedź została przekazana do właściwego podmiotu.

## **3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych**

Badaniem objęto akta 2 postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych o numerach: SO-III.5343.4.4.2020 (sprawa wszczęta w 2020 r., badaniem objęto czynności procesowe wykonane w 2021 r.) oraz SO-III.5343.4.1.2021 (zbadano całość dokumentacji).

Ustalono, że w powyższych sprawach organ wystosował do stron zawiadomienia o wszczęciu

postępowania, prawidłowo informując o dacie wszczęcia; jednocześnie pouczył strony o treści art. 41 k.p.a. Organ doręczał pisma stronom i innym uczestnikom za pokwitowaniem przez operatora pocztowego. W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw.

W sprawie nr SO-III.5343.4.1.2021 wezwano 2 świadków do złożenia wyjaśnień na piśmie, a nie do złożenia zeznań do protokołu, z uwzględnieniem rygorów przewidzianych w art. 79 § 1 i 2 oraz art. 83 § 3 k.p.a. (nieprawidłowość). Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że w sprawie przyjęto wyjaśnienia zamiast przesłuchania z uwagi na stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Należy jednak wskazać, że zeznania świadków składane pod rygorem odpowiedzialności karnej nie powinny być zastępowane ich pisemnymi wyjaśnieniami, bowiem są pozbawione waloru bezpośredniości, a strony nie mają zapewnionej możliwości udziału w czynności oraz zadawania pytań świadkom. Jak wskazał WSA w Opolu w wyroku z 16 stycznia 2014 r., II SA/Op 510/13: „W trosce o poszanowanie zasady prawdy obiektywnej zeznania złożone bez pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań nie mogą stanowić podstawy ustaleń faktycznych”. Odstąpienie przez organ od zasady czynnego udziału w przeprowadzanych dowodach mogło się odbyć tylko na zasadach przewidzianych w art. 10 § 2 i 3 k.p.a., albo gdyby wszystkie strony rzekły się swego prawa. Obowiązujący stan epidemii sam w sobie nie uzasadniał odstąpienia od bezpośredniego przesłuchania świadków, z zapewnieniem stronom możliwości udziału w przeprowadzeniu dowodów. Jednakże w realiach sprawy nieprawidłowość powyższa nie wywołała skutków, ponieważ wyjaśnienia świadków ostatecznie nie stanowiły podstawy faktycznej rozstrzygnięcia (organ nie orzekał co do istoty, tylko umorzył postępowanie).

Przed wydaniem decyzji w sprawie SO-III.5343.4.4.2020 zawiadomiono strony na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. W decyzjach prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia, tj. w decyzji o wymeldowaniu – art. 35 ustawy o ewidencji ludności, a w decyzji o umorzeniu postępowania – art. 105 § 1 k.p.a. Decyzje zawierają elementy obligatoryjne wymienione w art. 107 § 1 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne, jednak w decyzji wydanej w sprawie SO-III.5343.4.1.2021, z powodu niedopatrzenia pracownika sporządzającego projekt decyzji oraz osoby akceptującej ten projekt, nie zawarto pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (nieprawidłowość). Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania jest obligatoryjnym elementem decyzji i organ nie może go pomijać. Skutkiem nieprawidłowości było pozbawienie strony pełnej informacji w zakresie przysługujących jej uprawnień po otrzymaniu decyzji.

Sprawa SO-III.5343.4.1.2021 została załatwiona po 3 miesiącach od dnia wszczęcia postępowania. Organ 3-krotnie kierował do stron zawiadomienie na podstawie art. 36 k.p.a.,

Strona 6 z 8

wskazując przyczyny zwłoki oraz nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 37 k.p.a.). W sprawie nr SO-III.5343.4.4.2021 organ 4-krotnie zmienił termin zakończenia postępowania, a postępowanie zakończono wydaniem decyzji po 5 miesiącach mimo, że stan faktyczny sprawy nie był skomplikowany. Powyższe stanowiło nieprawidłowość, gdyż naruszało zasadę szybkości postępowania określoną w art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia”.

Za opisane w badanym obszarze nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi pracownik realizujący kontrolowane zadania oraz Sekretarz Gminy, który nadzorował prace referatu. Z udzielonych wyjaśnień i ustaleń kontroli wynika, że powyższe powstało na skutek błędnej interpretacji przepisów prawa w zakresie ustawy o ewidencji ludności i ustawy o dowodach osobistych lub też omyłki, niedopatrzenia pracownika realizującego badane sprawy.

Do ustaleń kontroli, przedstawionych kierownikowi jednostki kontrolowanej w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Weryfikowanie w oparciu o dane w RDO, czy do wniosku o wydanie dowodu osobistego załączono fotografię spełniającą wymóg dotyczący jej wykonania nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku i w razie potrzeby wezwanie wnioskodawcy do złożenia prawidłowej fotografii w tym zakresie.
2. Niewypełnianie w zgłoszeniach meldunkowych pola dotyczącego nazwiska i imienia pełnomocnika w sytuacji, gdy zgłoszenia w imieniu osoby małoletniej dokonuje jej przedstawiciel ustawowy.
3. W przypadku, gdy wniosek o udostępnienie danych z ewidencji ludności został złożony w postaci elektronicznej – przekazywanie danych w takiej samej postaci, chyba że wnioskodawca zażądał udostępnienia w postaci papierowej.
4. Przeprowadzanie dowodów ze świadków z zachowaniem wymogów przewidzianych w art. 79 § 1 i 2 oraz art. 83 § 3 k.p.a.
5. Zamieszczanie we wszystkich decyzjach wydawanych w sprawach meldunkowych pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

6. Prowadzenie postępowań w sprawach meldunkowych z zachowaniem zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 § 1 k.p.a.

Proszę Pana Wójta o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Henryk Chojecki