



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.11.2016

Olsztyn, 15 grudnia 2016 r.

Pan
Józef Maciejewski
Wójt Gminy Sorkwity
ul. Olsztyńska 16A
11-731 Sorkwity

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy Sorkwity (NIP 7421031562, REGON 000540943), w siedzibie jednostki kontrolowanej położonej przy ul. Olsztyńskiej 16A, 11-731 Sorkwity.

W okresie objętym kontrolą oraz w dacie przeprowadzania kontroli funkcję Wójta Gminy Sorkwity (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Józef Maciejewski, który stanowisko to objął 10 czerwca 2011 r.

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

- Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1032.2016 z 27 października 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 11*);
- Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki posługujący się legitymacją służbową nr 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1033.2016 z 27 października 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 12*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Sorkwity przeprowadzono 8 listopada 2016 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 4/2016.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. przez Urząd Gminy Sorkwity zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych.

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. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r.

o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 391) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 722).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Sorkwity zadania objęte badaniem kontrolnym, tj. prowadzenie ewidencji ludności oraz wydawanie dowodów osobistych, należą do zakresu działania stanowiska ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych. Od 1 marca 2009 r. zadania na tym stanowisku wykonuje Pani Beata Ślęzak. Wymieniona osoba początkowo była zatrudniona jako podinspektor, następnie od 1 lipca 2014 r. jako Zastępca Kierownika USC, a od 1 marca 2016 r. jako Kierownik USC. Bezpośredni nadzór nad pracownikiem sprawuje Wójt Gminy. W czasie nieobecności ww. pracownika zastępstwo w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych wykonywała Pani Małgorzata Rzekanowska, zatrudniona na stanowisku Kierownika USC i Sekretarza Gminy, natomiast od 1 marca 2016 r. zastępstwo wykonuje Pani Magdalena Krawczyk - Zastępca Kierownika USC/inspektor. ds. organizacyjno-kadrowych i archiwizacji (akta kontroli s. 24-32).

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

I. Wydawanie dowodów osobistych.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 60 wybranych wniosków dowodowych – po 15 spraw wszczętych na wnioski złożone we wrześniu i listopadzie 2015 r. oraz w styczniu i maju 2016 r., tj. 10,47% wszystkich wniosków o wydanie dowodu osobistego, które wpłynęły do organu w okresie objętym kontrolą (573).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności dowodu – 45 przypadków,
- po raz pierwszy – 9 przypadków,
- utrata dowodu – 4 przypadki,
- zmiana danych – 2 przypadki.

Z dokonanych ustaleń wynika, iż co do zasady wnioski były składane i realizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Pracownik Urzędu Gminy Sorkwity ustalał tożsamość wnioskodawcy oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry. Jednocześnie stwierdzono, że nie we wszystkich zbadanych sprawach pracownik odnotował na wnioskach, w formie adnotacji, sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu. Brak takiej adnotacji stwierdzono w 30 z 60 wniosków objętych badaniem kontrolnym (4 przypadki z 2015 r. i 26 z 2016 r.). Stanowiło to uchybienie, które nie miało wpływu na załatwienie spraw i nie wywołało negatywnych skutków w zakresie realizacji zadania, ale naruszało § 9 ust. 4 powołanego wyżej rozporządzenia. Pani Beata Ślęzak wyjaśniła, że w 2015 r. z uwagi na zmianę przepisów oraz nowe formularze wniosków, przez niedopatrzenie nie zamieszczała w tym zakresie stosownej adnotacji, jednakże tożsamość osób wnioskujących była sprawdzana, ponieważ przy składaniu osoba okazuje dowód lub paszport. Pracownik nadmienił, że „w/w wnioski zostały złożone w 2015 r., w związku z czym sami uczyliśmy się i dochodziliśmy jak

wypełniać formularze, kolejne wnioski robiono już prawidłowo". Dokonane ustalenia nie potwierdzają tych wyjaśnień, ponieważ większość wniosków, w których stwierdzono brak adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości, została złożona w 2016 r., czyli dłuższy czas po wejściu w życie nowych przepisów (*akta kontroli s. 52, 70, 80, 133*).

Ponadto w 2 sprawach (dot. wniosku z 14.08.2015 r. nr 2810052/2015/8116170/01 oraz wniosku z 11.02.2016 r. nr 2810052/2016/9493721/01) stwierdzono brak podpisu wnioskodawcy na wniosku. Powyższe stanowiło nieprawidłowość, ponieważ zgodnie z art. 28 pkt 11 ustawy o dowodach osobistych własnoręczny czytelny podpis wnioskodawcy jest obligatoryjnym elementem wniosku złożonego w formie pisemnej. Podpis stanowi uwierzytelnienie, że wniosek złożyła osoba uprawniona. Ewentualny brak możliwości złożenia przez wnioskodawcę własnoręcznego podpisu musi być wyjaśniony na wniosku w formie adnotacji (§ 5 ust. 3 ww. rozporządzenia). W powyższych 2 sprawach takich adnotacji nie uczyniono, ponadto wnioskodawcy złożyli podpisy na formularzach odbioru, a zatem nie zachodziły okoliczności, które uzasadniałyby przyjęcie wniosku bez podpisu. Pani Beata Ślęzak wyjaśniła, iż przyjmując wnioski nie zorientowała się, że brakuje podpisów wnioskodawców. Wyjaśnienie pracownika wskazuje na niedostateczną rzetelność podczas weryfikacji ww. wniosków. Nie stwierdzono, aby powyższa nieprawidłowość wywołała negatywne skutki, jednak brakujące na wnioskach podpisy powinny być uzupełnione. Z dokumentacji dowodowej korzystają różne uprawnione organy, np. prowadzące postępowania karne, a braki we wnioskach mogą im utrudniać dokonanie ustaleń w zakresie autentyczności podpisu wnioskodawcy. Przy czym z wyjaśnień Pani Beaty Ślęzak wynika, że 14 listopada 2016 r. wniosek nr 2810052/2016/9493721/01 został uzupełniony o brakujący podpis, natomiast w drugiej sprawie do wnioskodawcy zostanie wystosowane pismo (*akta kontroli s. 71-74, 79-81, 133*).

Z ustaleń kontroli wynika, iż wyprodukowane dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód wpisywała datę oraz składała czytelny podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek. Przy czym w 12 na 60 zbadanych spraw formularz odbioru zamiast daty odbioru dowodu osobistego zawierał datę urodzenia wnioskodawcy, dot. to wniosków nr:

2810052/2015/2526176/01,	2810052/2015/6975712/01,	2810052/2015/2526176/01,
2810052/2015/2611022/01,	2810052/2015/7132332/01,	2810052/2015/8274138/01,
2810052/2015/7630372/01,	2810052/2015/6532313/01,	2810052/2015/0522162/01,
2810052/2015/8434543/01,	2810052/2015/3045053/01,	2810052/2015/0435394/01

Zdaniem kontrolujących powyższe stanowi nieprawidłowość, gdyż narusza dyspozycję art. 31 ust. 2 pkt 7 ustawy o dowodach osobistych oraz § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212).

Pracownik realizujący zadanie wyjaśnił, iż w ww. sprawach na potwierdzeniu odbioru dowodu osobistego widnieje data urodzenia, ponieważ na początku druk, który drukowano ze strony MSW, zawierał rubrykę „data urodzenia” zamiast „data odbioru” i w związku z powyższym taką datę pisano automatycznie w kolejnych sprawach. Później formularze odbioru wypełniano już prawidłowo (*akta kontroli s. 133, 139-140*).

Dokonane ustalenia potwierdzają zasadność powyższych wyjaśnień, ponieważ w zbadanych sprawach z 2016 r. nie odnotowano opisanego błędu. Trzeba jednocześnie zauważyć, że w pierwszych miesiącach obowiązywania nowych przepisów pracownik stosował błędną

praktykę, gdyż nie dokonał właściwej analizy przepisów w tym zakresie, które wskazywały jednoznacznie, że formularz odbioru zawiera datę odbioru dowodu.

Jednocześnie w sprawie nr 2810052/2015/2526176/01 stwierdzono, że danych dotyczących daty wydania wnioskodawcy dowodu osobistego serii CAW nr 073840 nie odnotowano w systemie RDO (dowód widnieje jako przyjęty przez urząd i nie wydany obywatelowi) pomimo, iż dowód ten został faktycznie odebrany przez wnioskodawcę, co potwierdza znajdujący się w kopercie dowodowej formularz odbioru. Przy czym formularz ten zamiast daty odbioru dowodu zawiera datę urodzenia wnioskodawcy, co z kolei uniemożliwia zarejestrowanie w RDO informacji o dacie wydania dowodu osobistego bez dokonania uprzedniego postępowania wyjaśniającego, kiedy zdarzenie to nastąpiło. Stanowi to istotną nieprawidłowość, gdyż ww. dowód osobisty wszedł do obrotu prawnego bez odnotowania tego faktu w rejestrach publicznych (RDO i PESEL). Pani Beata Ślęzak wyjaśniła, że nie odnotowała w systemie wydania ww. dowodu przez niedopatrzenie (*akta kontroli s. 75, 76, 133*).

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że w dwóch przypadkach (dot. wniosków z 14.08.2015 r. o numerach 2810052/2015/8116170/01 i 2810052/2015/3272493/01) w rejestrze RDO odnotowaną datę odbioru dowodu osobistego niezgodną z datą faktycznego wydania dowodu wnioskodawcom, co potwierdzają formularze odbioru dowodów zamieszczone w kopertach dowodowych wnioskodawców. W obu powyższych przypadkach w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO) jako datę wydania dowodu osobistego obywatelowi zarejestrowano 04.09.2015 r. zamiast 01.09.2015 r. Oznacza to, że rejestracja wydania wnioskodawcom dowodów osobistych w RDO nastąpiła w dacie późniejszej niż faktyczny odbiór dokumentów, co także stanowi naruszenie § 13 ust. 1 ww. rozporządzenia Powyższe zakwalifikowano jako nieprawidłowość, która skutkowałą błędnym zasileniem rejestru państwowego RDO o dane dotyczące daty wejścia w obieg prawny dwóch dowodów osobistych. W tym zakresie pracownik wyjaśnił, że „*formularz odbioru został wydany omyłkowo podczas rejestracji danych w systemie RDO z datą 04.09.2016 r.*” Zdaniem kontrolujących powyższa nieprawidłowość powstała na skutek niedostatecznej rzetelności pracownika i nieterminowej realizacji wydania dowodów osobistych w systemie RDO (*akta kontroli s. 53, 54, 71, 72, 133*).

2. Unieważnianie dowodów osobistych w Rejestrze Dowodów Osobistych.

W zakresie unieważniania w systemie RDO dowodów osobistych badaniu poddano 51 z 553 przypadków unieważnień dowodów wystawionych przez Wójta Gminy Sorkwity w kontrolowanym okresie (45 z powodu upływu terminu ważności, 4 z powodu utraty, 2 z powodu zmiany danych), tj. 9,22% wszystkich zdarzeń.

Ustalono, że w przypadku zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zawiadomienie o utracie. Utracony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia utraty. We wszystkich zbadanych przypadkach zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu w RDO. W tym zakresie nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s.137-140.*).

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

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy Sorkwity wpłynęło 10 wniosków o udostępnienie danych z RDO w trybie jednostkowym oraz o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Zgodnie z programem kontroli badaniem objęto wszystkie wnioski, które jak ustalono znajdowały się w teczce oznaczonej sygn. EL.5345ud...2015

i EL.5345ud...2016, prowadzonej wspólnie także dla wniosków o udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców. Badaniu podlegały sprawy nr 1, 10, 13, 17, 20 z 2016 r. oraz sprawy nr 65, 66 (dotyczy tej samej osoby – jedna sprawa zarejestrowana podwójnie), 61, 55, 52, 51 z 2015 r. Analiza wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne, zwolnione od opłaty za udostępnienie danych lub dokumentacji dowodowej. Jednocześnie ustalono, że terminy załatwienia spraw wynosiły od 1 do maksymalnie 4 dni od daty wpływu wniosku do organu, a wnioski zostały złożone na formularzu określonym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz. U. z 2011 r., poz. 243).

Kontrola ujawniła, iż w 3 sprawach (EL.5345ud.17.2015 EL.5345ud.20.2015 oraz EL.5345ud.65.2016, EL.5345ud.66.2016 – jedna sprawa zarejestrowana pod dwoma numerami), w których wnioskodawcą były: Ambasada RP Wydział Konsularny w Hadze, Ambasada RP w Dublinie oraz Konsulat Generalny RP w Manchesterze udzielono odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z RDO przesłany faksem lub emailem tj. w formie nie przewidzianej w art. 72 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych. Powołany przepis stanowi, że w trybie jednostkowym udostępnia się dane na jednorazowy wniosek złożony w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Pismo przesłane faksem lub pocztą elektroniczną nie spełnia powyższych wymogów. Nie wezwano jednak wnioskodawcy do złożenia wniosku w sposób przewidziany ustawą. Odpowiedzi na ww. wnioski udzielono w formie faksu lub emaila - nie uwzględniono tutaj uwag Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przekazanych przez organ nadzoru w piśmie z 20.07.2015 r. nr SO-IV.620.8.2015, z których wynika, że faks nie jest środkiem komunikacji elektronicznej, zaś pismo przesłane tą drogą nie spełnia wymogu opatrzenia własnoręcznym podpisem. W konsekwencji, przesyłanie danych osobowych w tej formie nie spełnia wymogów ochrony w tym zakresie.

Ponadto w powyższych sprawach udostępniono nie tylko żądane przez wnioskodawcę dane z RDO, ale również kserokopie i skan wniosków o wydanie dowodu osobistego, których wniosek nie obejmował (dotyczyły one udostępnienia wizerunku twarzy posiadacza dowodu osobistego i podpisu). Zastosowano tutaj tryb udostępniania dokumentacji, a nie danych w trybie jednostkowym z RDO. Trzeba wyjaśnić, że stosownie do art. 56 pkt 2 ustawy o dowodach osobistych wizerunek twarzy posiadacza dowodu osobistego jest daną gromadzoną w RDO i może być udostępniony w trybie jednostkowym, o którym mowa w art. 72 ust. 1 ustawy. Nie ma podstaw prawnych, aby udostępnienie danych w tym trybie zastępować udostępnieniem dokumentacji dowodowej na podstawie art. 75 ustawy. Są to dwa różne tryby i nie powinny być ze sobą łączone zważywszy, że ww. rozporządzenie przewiduje dla każdego trybu udostępnienia określony rodzaj wniosku. Bez znaczenia jest okoliczność, iż wnioski o wydanie dowodu osobistego zawierają fotografię (wizerunek wnioskodawcy), jednak zawierają także inne dane, których wnioskodawca nie żądał. Organ działając na wniosek strony jest związany zawartym w nim żądaniem i nie powinien udostępniać innych danych, które są przecież zawarte na wniosku o wydanie dowodu osobistego.

Natomiast co do podpisu posiadacza dowodu osobistego należy zwrócić uwagę, iż zgodnie art. 56 ustawy o dowodach osobistych od 1 marca 2015 r. nie jest on już gromadzony w RDO, aczkolwiek możliwe jest uzyskanie z RDO danych dotyczących podpisu wnioskodawcy, jeżeli wniosek złożony był w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 28 lutego 2015 r., gdyż te dane były

uprzednio gromadzone w poprzednim systemie wydawania dowodów osobistych (SWDO) i są obecnie zgromadzone w RDO. W takim przypadku udostępnienie podpisu posiadacza dowodu osobistego z wniosku złożonego w okresie od 1 marca 2015 r. jest możliwe wyłącznie z dokumentacji dowodowej, a nie RDO, jednakże dopiero po przedłożeniu przez wnioskodawcę prawidłowego wniosku, tj. wniosku o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. W ocenie kontrolujących w sprawach, które budzą wątpliwości organu co do trybu udostępnienia danych oraz rejestru, z którego mają być udostępnione, organ gminy powinien uprzednio pisemnie wezwać podmiot wnioskujący do doprecyzowania wniosku poprzez wskazanie rejestru, z którego udostępnienia danych żąda z jednoczesnym wyjaśnieniem, jakie dane gromadzone są w RDO, a jakie dane można uzyskać z koperty dowodowej i dopiero po wyjaśnieniu ww. kwestii udzielić merytorycznej odpowiedzi na wniosek, nie zaś przyjmować szablonowe załatwienie sprawy poprzez każdorazowe kserowanie wniosku osoby, której dotyczy sprawa i jego przesyłanie wnioskodawcy. Nie jest to bowiem właściwe i prawidłowe udostępnienie danych dotyczących dowodów osobistych.

Przyjęty sposób załatwienia ww. spraw był nieprawidłowy, gdyż skutkowało udostępnieniem dokumentów nie objętych żądaniem oraz ich udostępnieniem w formie nie zapewniającej wystarczającej ochrony przekazywanych z dokumentacji dowodowej danych osobowych. W powyższym zakresie Kierownik USC Beata Ślęzak wyjaśniła, że konsulaty zwracają się do organów gmin w celu uzyskania danych z RDO lub dokumentacji dowodowej, w sprawach bardzo pilnych, dlatego też odbywa się to zazwyczaj faksem lub emailem. Wnioskujący konsulowie proszą o natychmiastowe udzielenie odpowiedzi przez organ gminy, uzasadniając to całonocnym oczekiwaniem interesanta w konsulacie na pozytywne załatwienie sprawy (*akta kontroli s. 61-64, 112*).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. w Urzędzie Gminy Sorkwity przyjęto 155 zgłoszeń meldunkowych (zameldowania na pobyt stały i czasowy, wymeldowania z pobytu stałego i czasowego oraz zgłoszenia wyjazdu za granicę). Zgodnie z założeniami programu kontroli badaniu metodą wrywkową poddano 27 wybranych zgłoszeń (tj. 17,41 % wszystkich spraw), w tym: 12 zgłoszeń zameldowania na pobyt stały, 6 zgłoszeń pobytu czasowego, 5 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego, 3 wymeldowania z pobytu czasowego oraz 1 zgłoszenie wyjazdu poza granicę RP na okres dłuższy niż 6 m-cy.

Przeprowadzona analiza nie wykazała nieprawidłowości czy też uchybień w tym zadaniu. Zgłoszenia meldunkowe zostały dokonane właściwie, na obowiązujących formularzach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 września 2011 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (Dz. U. Nr 220, poz. 1306 ze zm.), prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców (*akta kontroli s. 135, 138-139*).

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców.

W zakresie udostępniania danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców analizie poddano akta 20 z 90 spraw wszczętych w okresie objętym

kontrolą, co stanowiło 22,22%. Badaniu podlegały sprawy z teczki oznaczonej sygn. EL.5345.ud....2015 - wnioski z września 2015 r. (sprawy nr 53, 54, 56, 57, 58 - 3 wnioski, 59, 60 i 62) oraz sprawy z teczki EL.5345.ud....2016 - wnioski ze stycznia 2016 r. (sprawy nr 2 - 4 wnioski, 3, 4, 5 - 4 wnioski).

Analiza ww. spraw wykazała, iż wszystkie wnioski złożone w okresie kontrolnym pochodziły od podmiotów publicznych (m.in. organów administracji publicznej i komorników), zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych. Dane udostępniono na wnioski złożone na aktualnym formularzu urzędowym, prawidłowo wypełnionym, przy czym w 7 z 10 spraw z września 2015 r. zakres danych udostępnionych wykraczał poza zakres żądania we wniosku, mianowicie o:

- sprawa nr 53 - poprzednie adresy stałe i czasowe, daty zameldowania,
- sprawa nr 54 - poprzedni adres stały, tryb wymeldowania,
- sprawa nr 56 - nazwisko rodowe matki, miejsce urodzenia,
- sprawa nr 57 - nazwisko rodowe, miejsce urodzenia,
- sprawa nr 59 - nazwisko rodowe matki, poprzednie adresy i tryb wymeldowania,
- sprawa nr 60 - data i miejsce urodzenia, poprzednie adresy,
- sprawa nr 62 - nazwisko rodowe, nazwisko rodowe matki.

W sprawach tych odpowiedzi udzielono w formie pisma generowanego z aplikacji PUMA służącej do obsługi rejestru mieszkańców, przybierającego postać zaświadczenia o zameldowaniu lub wymeldowaniu, względnie zawiadomienia o zgonie. Przyjęty tryb działania skutkowało udostępnieniem danych nie objętych wnioskami. Należy to ocenić jako nieprawidłowość, ponieważ postępowanie o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców jest wszczynane wyłącznie na wniosek, a nie z urzędu, na co wskazuje art. 47 ustawy o ewidencji ludności, a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony. Nie powinien więc udostępniać danych nie objętych żądaniem, nawet jeżeli podmiot wnioskujący jest uprawniony do ich uzyskania. Ponadto zakres danych udostępnionych powinien być adekwatny do celu ich przetwarzania. W tym kontekście Pani Beata Ślęzak wyjaśniła, iż: „W 2015 r. można było wygenerować wydruk z Pumi z rejestru mieszkańców w takiej postaci i dlatego odpowiedzi mogło być nie znacznie więcej; po zmianie wydruku w Pumie na wnioski o udostępnianie danych odpowiadano wyłącznie na zaznaczone dane w takim zakresie o jaki zwracały się instytucje” (*akta kontroli s. 96-108, 133, 138*).

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione, ponieważ w zbadanych sprawach ze stycznia 2016 r. odpowiedź była generowana bezpośrednio z aplikacji PUMA w formie dokumentu „dane osobowe z rejestru mieszkańców” i każdorazowo zawierała wyłącznie dane w żądanym przez wnioskodawcę zakresie.

Ponadto ustalono, że odpowiedzi były sporządzane i podpisywane przez pracownika organu, który realizował zadania dotyczące ewidencji ludności. Sprawy były załatwiane niezwłocznie. Ustalono, iż w 17 z 20 zbadanych spraw odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych została udzielona następnego dnia po dniu wpływu wniosku do organu, natomiast w 3 pozostałych sprawach w terminach 2, 3 i 5 dni (*akta kontroli s. 109-110, 138*).

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Sorkwity zostało wszczęte i zakończone jedno postępowanie administracyjne w sprawie meldunkowej - sygn. akt EL.5343.d.w.5.2015. Postępowanie to zostało wszczęte w trybie art. 35 ustawy o ewidencji ludności, na wniosek właściciela lokalu. Przy czym do akt sprawy został załączony jedynie fragment (6 strona) aktu notarialnego. Na tej podstawie nie było zatem możliwości jednoznacznego potwierdzenia,

że wnioskodawca jest faktycznie właścicielem. Pani Kierownik USC wyjaśniła, że „tytuł prawny do lokalu zweryfikowano w referacie podatków i ustalono, że właścicielem jest osoba składająca wniosek o wymeldowanie”. W tym przypadku pracownik powinien zamieścić w aktach stosowną adnotację, albowiem zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 23 - dalej jako k.p.a.), czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. Brak adnotacji (notatki) pracownika o dokonanych w tym zakresie ustaleniach stanowi uchybienie skutkujące niekompletnością dokumentacji sprawy, jednak bez wpływu na wynik postępowania. Wskazuje także na brak dostatecznej analizy przez pracownika przepisów k.p.a. w zakresie dokumentowania sprawy (*akta kontroli s. 23, 111, 112, 132*).

Nadmienić należy, że jeszcze przed wszczęciem ww. postępowania, dokładnie 13 lipca 2015 r., pracownik kontrolowanej jednostki wystosował pismo wzywające stronę do dopełnienia obowiązku wymeldowania się w ciągu 7 dni od daty otrzymania pisma. Data pisma w nagłówku została poprawiona odręcznie na 16 lipca 2015 r. W piśmie tym wskazano, że „na wniosek właściciela budynku mieszkalnego (...) zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające o wymeldowanie”, co jest informacją błędną, ponieważ w tym czasie postępowanie nie było jeszcze wszczęte. Zaś w dalszej części pisma wskazano, że niezastosowanie się do wezwania będzie skutkowało wszczęciem postępowania administracyjnego. Taki sposób zredagowania pisma należy uznać za uchybienie świadczące o niedostatecznej rzetelności podczas sporządzania wezwania, ale nie wywołujące skutków. Pismo zawiera sprzeczne informacje oraz nie uwzględnia faktu, że złożenie wniosku o wymeldowanie przez podmiot uprawniony nie jest uzależnione do skuteczności wezwania (zresztą wniosek inicjujący postępowanie w tej sprawie wpłynął 3 dni później, a nie dopiero po upływie terminu na dopełnienie przez stronę obowiązku meldunkowego). Pani Beata Ślęzak wyjaśniła, że wezwanie nastąpiło przed wszczęciem postępowania, ponieważ wnioskodawca myślał, że osoba zainteresowana wymelduje się, jednak tego nie zrobiła. Data pisma nie została przerobiona, tylko poprawiona, a pismo załączono do akt spraw mylnie. Takie zawiadomienie powinno się znaleźć w innym segregatorze, a w wyniku oczywistej omyłki zostało załączone do postępowania (*akta kontroli s. 116, 132*).

W ocenie kontrolerów kierowanie tego rodzaju pism do stron przed wszczęciem postępowania administracyjnego nie jest zasadne. Dopiero formalne wszczęcie postępowania inicjuje czynności organu meldunkowego, w szczególności umożliwia wezwanie strony do dopełnienia obowiązku wymeldowania się. Sama deklaracja zamiaru złożenia wniosku o wymeldowanie nie uzasadnia podejmowania przez organ określonych czynności urzędowych, ponieważ strona może zażądać działania organu jedynie składając stosowny wniosek w trybie przewidzianym ustawą (art. 61 i 63 k.p.a.).

Ustalono również, że na etapie wstępnym - zgodnie z dyspozycją art. 61 § 4 k.p.a. - organ zawiadomił strony o wszczęciu postępowania, informując o obowiązku wynikającym z art. 41 k.p.a. Jednocześnie stwierdzono, że datę wszczęcia postępowania podano niezgodnie ze stanem faktycznym i przepisem art. 61 § 3 k.p.a., który stanowi, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Wniosek inicjujący postępowanie wpłynął do urzędu 16 lipca 2015 r., natomiast w zawiadomieniu z 17 lipca 2015 r. wskazano, że postępowanie zostało wszczęte „z dniem dzisiejszym”. W związku z powyższym Pani Kierownik USC wyjaśniła: „Omyłkowo nie wpisano daty z dniem wpływu wniosku o wymeldowanie, a została umieszczona data, gdzie wniosek był na stanowisku”. Błędne wskazanie daty wszczęcia postępowania stanowiło uchybienie, które

wywołało wyłącznie skutek w postaci niepoprawnego poinformowania stron w tym zakresie (*akta kontroli s. 112-114, 132*).

Ponadto analiza akt sprawy nr EL.5343.d.w.5.2015 wykazała nieprawidłowości:

1) Przesłuchanie wnioskodawcy i świadka z naruszeniem art. 79 § 1 k.p.a., gdyż o miejscu i terminie tych czynności organ nie powiadomił strony zgłoszonej do wymeldowania (dot. przesłuchania wnioskodawcy) i obu stron (dot. przesłuchania świadka). Powołany przepis wskazuje, że strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Pani Kierownik USC wyjaśniła: „Stronę i świadka zawiadomiono telefonicznie, że mogą złożyć zeznania odnośnie osoby, która się nie wymeldowała. Stosuję praktykę robienia notatek, że dana osoba została przesłuchana bez wezwania pismem i w późniejszym etapie postępowania zawiadamiam strony o zapoznaniu się z materiałem dowodowym” (*akta kontroli s. 117-118, 123-124, 132*).

2) Niedopełnienie obowiązku informowania stron (art. 9 k.p.a.) poprzez brak pouczenia w zawiadomieniu o terminie oględzin lokalu z 31 lipca 2015 r., że zgodnie z art. 79 § 2 k.p.a. strony mają prawo uczestniczyć w przeprowadzaniu dowodu, zadawać pytania innym stronom i składać wyjaśnienia. Strona wymeldowywana nie uczestniczyła w oględzinach. Pracownik ewidencji ludności wyjaśnił, że posiada i używa tak skonstruowane zawiadomienie o terminie oględzin, ale po uwagach organu kontroli pismo zostanie poprawione i dostosowane do wymogów k.p.a. (*akta kontroli s. 122, 132*).

3) Decyzja rozstrzygająca wniosek o wymeldowanie została wydana przed upływem wyznaczonego stronom pismem z 17 sierpnia 2015 r. siedmiodniowego terminu do zapoznania z aktami. Pismo to miało na celu realizację uprawnienia stron do wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1 k.p.a.) i zostało doręczone stronom 18 i 19 sierpnia 2015 r. Natomiast decyzja została podjęta 20 sierpnia 2015 r. Pracownik ewidencji ludności wyjaśnił: „Decyzja została wydana przed upływem terminu do zapoznania się z aktami, ponieważ sprawa nie cierpiała zwłoki a strony nie miały zastrzeżeń” (*akta kontroli s. 121, 122, 127, 132*).

4) W uzasadnieniu ww. decyzji nie przytoczono i nie wyjaśniono podstawy prawnej, tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności, co stanowiło naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. Z wyjaśnień Kierownik USC wynika, że opisana nieprawidłowość powstała przez niedopatrzenie podczas sporządzania projektu decyzji. Brak powyższy nie został także dostrzeżony przez osobę akceptującą projekt i podpisującą decyzję, tj. Wójta Gminy (*akta kontroli s. 126-127, 132*).

Powyższe nieprawidłowości skutkowały naruszeniem obowiązującej procedury, w tym niedopełnieniem przez organ wszystkich obowiązków informacyjnych wobec stron, a w efekcie - niezapewnieniem stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz wydaniem wadliwej decyzji, podlegającej ewentualnej weryfikacji w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4, art. 147 i art. 148 k.p.a.). Dokonane ustalenia wskazują ponadto na niedostateczną analizę przepisów k.p.a. lub nieprzywiązywanie do nich należytej wagi przez odpowiedzialnego pracownika kontrolowanej jednostki.

Jako uchybienie należy zakwalifikować niepoprawne przytoczenie w decyzji nazwy ustawy z 24 września 2010 r. (powinno być „o ewidencji ludności”, a podano „o ewidencji ludności i dowodach osobistych”) oraz wskazanie jako podstawy rozstrzygnięcia art. 35 ust. 2 tej ustawy, chociaż art. 35 nie zawiera ustępów. Pani Beata Ślęzak wyjaśniła: „Decyzja została napisana na decyzji z poprzedniej ustawy i przez niedopatrzenie nie zlikwidowano ust. 2 i słowa dowody osobiste”. Powyższe uchybienie nie miało wpływu na wynik sprawy, skutkowało jednak przekazaniem stron niepoprawnej informacji co podstawy prawnej (*akta kontroli s. 127, 132*).

Trzeba ponadto podnieść, że postępowanie administracyjne w danej instancji kończy dopiero

wydanie decyzji (chyba że przepisy k.p.a. przewidują inny sposób załatwienia sprawy). Dlatego użycie w zawiadomieniu z 17 sierpnia 2015 r. o „zakończeniu postępowania administracyjnego” sformułowania, że „zostało zakończone postępowanie wszczęte na wniosek (...) w sprawie o wymeldowanie” jest nieprecyzyjne i powinno wskazywać, że zakończono postępowanie wyjaśniające (dowodowe) oraz że przed wydaniem decyzji strony mogą w wyznaczonym terminie wypowiedzieć się co do zgromadzonych dowodów i materiałów. Jednakże w tej sprawie stwierdzony brak nie stanowił błędu, albowiem stosowne pouczenie zostało zawarte już w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania (*akta kontroli s. 114, 122*).

Co do sposobu dokumentowania czynności dowodowych nie wniesiono uwag. Czynności te zostały utrwalone w formie protokołów zawierających obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68 i 69 k.p.a., albo w formie pisma uprawnionego organu (Policji). W aktach założono i zaktualizowano metrykę sprawy. Decyzję wydano w terminie ustalonym w art. 35 § 3 k.p.a.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Zamieszczanie na wnioskach o wydanie dowodu osobistego osobie pełnoletniej adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212).
- 2) Weryfikowanie na bieżąco, czy osoba odbierająca dowód osobisty wpisała na formularzu odbioru prawidłową datę i w razie konieczności - korektę zapisu tak, aby data odbioru zarejestrowana w RDO zgadzała się z datą na formularzu.
- 3) Zapewnienie rzetelnej weryfikacji wniosków o wydanie dowodów osobistych, tj. czy wniosek został prawidłowo wypełniony, zawiera wszystkie wymagane dane, a przede wszystkim czy zawiera podpis wnioskodawcy w miejscu do tego przeznaczonym.
- 4) Prawidłowe i bieżące odnotowywanie w RDO danych dotyczących daty wydania dowodu osobistego wnioskodawcy.
- 5) Udostępnianie danych z RDO lub dokumentacji dowodowej z zachowaniem zasad określonych w ustawie o dowodach osobistych, wyłącznie w żądanym przez wnioskodawcę zakresie, a w przypadku wątpliwości lub braków wniosku wzywaniem podmiotu wnioskującego do jego uzupełnienia.
- 6) Udostępnianie urzędom konsularnym danych z RDO wyłącznie na wnioski złożone zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych.
- 7) Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców wyłącznie w żądanym przez wnioskodawcę zakresie.
- 8) Zapewnienie prowadzenia postępowań w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., ze szczególnym uwzględnieniem uwag organu kontroli zawartych w niniejszym wystąpieniu.
- 9) Zobowiązanie Kierownika USC do doskonalenia wiedzy w zakresie przepisów postępowania administracyjnego, np. poprzez śledzenie orzecznictwa i komentarzy do k.p.a., a w miarę możliwości - zapewnienie udziału ww. pracownika w szkoleniu dotyczącym stosowania k.p.a. w praktyce.

Proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz 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 Chojecki