



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.5.2016

Olsztyn, 23 czerwca 2016 r.

Pan
Jacek Szydło
Wójt Gminy Dywity
ul. Olsztyńska 32
11-001 Dywity

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 Dywity (NIP 7391028821, Regon 000535592) z siedzibą przy ul. Olsztyńskiej 32, 11-001 Dywity, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Dywity (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Jacek Szydło, który stanowisko to objął ponownie 1 grudnia 2014 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.0030.354.2016 z 27 kwietnia 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 10*).
- 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.0030.355.2016 z 26 kwietnia 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 9*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Dywity przeprowadzono 9 i 10 maja 2016 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 3/2016.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. przez Urząd Gminy Dywity 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) w związku z art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 722) i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 391).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Dywity zadania z zakresu dowodów osobistych należały do kompetencji Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Dywitach. Na tym stanowisku od 1 kwietnia 2007 r. zatrudniona jest Pani Marzena Lipińska-Bugaj. Kierownik USC podlega bezpośrednio Wójtowi Gminy. W czasie nieobecności Kierownika USC zastępstwo w obszarze dowodów osobistych wykonuje Pani Teresa Michalska, zatrudniona w Referacie Spraw Obywatelskich i Organizacyjnych Urzędu Gminy na stanowisku inspektora ds. ewidencji ludności od 1 lutego 1980 r. W czasie nieobecności inspektora ds. ewidencji ludności zastępstwo pełnił kierownik USC. Bezpośredni nadzór nad pracownikiem komórki ewidencji ludności sprawował kierownik Referatu Spraw Obywatelskich i Organizacyjnych Urzędu Gminy Dywity – Pan Jerzy Wojarski (*akta kontroli s. 8, 23-30*).

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 120 wybranych wniosków dowodowych – po 30 spraw wszczętych na wnioski złożone w czerwcu, sierpniu, wrześniu i grudniu 2015 r., co stanowiło 11,21% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (1070).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 67 przypadków,
- po raz pierwszy – 16 przypadków,
- zmiana danych – 23 przypadki,
- utrata dowodu – 12 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 2 przypadki.

Z dokonanych ustaleń wynika, że wnioski o wydanie dowodu osobistego 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 Dywity ustalał tożsamość wnioskodawcy oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry (*akta kontroli s. 131*). Jednocześnie stwierdzono, iż na wnioskach o wydanie dowodu osobie pełnoletniej pracownik nie odnotowywał, w formie adnotacji, sposobu ustalenia tożsamości

osoby ubiegającej się o dowód, co stanowiło uchybienie nie mające wpływu na załatwienie spraw, aczkolwiek naruszało § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia. Pracownik dowodów osobistych wyjaśnił, iż: „Na wnioskach o wydanie dowodu osobistego osobie pełnoletniej nie była wypełniana dotychczas rubryka dot. sposobu ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód. Pracownicy byli przekonani, że rubryka ta dotyczy tylko identyfikacji dzieci, dla których wnioski dowodowe składają ich przedstawiciele. W związku z tym, że wnioski dowodowe składa się tylko osobiście, uznano, iż nie ma potrzeby dokonywania zapisów dot. identyfikacji, gdyż wniosek i tak składa posiadacz dotychczasowego dokumentu. W momencie składania wniosku w systemie RDO osoba jest identyfikowana również na podstawie zdjęć zawartych w poprzednich dokumentach tożsamości” (akta kontroli s. 124).

Ponadto wnioski nie zawierały daty wpływu do organu i potwierdzenia przyjęcia przez pracownika organu, a w sprawie 2814042/2015/1969054/01 data złożenia wniosku pokrywała się z datą odbioru dowodu osobistego. Powyżej wskazane stanowiło jednak wyłącznie uchybienie, które nie miało istotnego wpływu na realizację całego zadania dotyczącego wydawania dowodów osobistych i nie wywołało negatywnych skutków.

W zakresie wydawania dowodów osobistych stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na wydaniu nowego dowodu osobistego na wniosek nr 2814042/2015/1599487/01 złożony z powodu „zmiany danych zawartych w dowodzie” pomimo, że nie zaistniały podstawy do wymiany posiadanego przez wnioskodawcę dotychczasowego dowodu osobistego, wystawionego na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Zmiana danych dotyczyła wyłącznie adresu miejsca zameldowania, która nastąpiła 11 maja 2015 r. Zgodnie z przepisami nowej ustawy, która obowiązuje od 1 marca 2015 r., w tym przypadku nie istniały podstawy do wydania wnioskodawcy nowego dowodu osobistego, gdyż jak wskazuje art. 89 ustawy o dowodach osobistych, adres miejsca zameldowania zamieszczony w dowodzie osobistym wydanym na podstawie przepisów poprzedniej ustawy nie potwierdza już adresu miejsca zameldowania, zaś zmiana tego adresu nie stanowi podstawy do wymiany dokumentu. Skutkiem ww. nieprawidłowości było zatem wydanie wnioskodawcy nowego dowodu z naruszeniem art. 46 w związku z art. 89 ust. 2 ww. ustawy. W tym zakresie odpowiedzialność ponosi Kierownik USC, który wyjaśnił, że: „Wniosek dowodowy rozpatrzono pozytywnie i wydano nowy dowód osobisty, mimo iż podstawą wymiany była zmiana adresu, ponieważ interesant zażądał wymiany dokumentu. Do takich zdarzeń dochodzi, ponieważ interesanci nie chcą posiadać w dowodach dotychczasowych adresów, wolą mieć dokument zupełnie bez adresu. Uzasadniają to faktem że chcą być uczciwi w stosunku do osób, które nabyły od nich nieruchomości i nie chcą posiadać w dokumencie adresu nieruchomości, która nie jest już ich własnością. Bywają przypadki, w których uzasadnienie urzędnika dot. braku powodu wymiany dokumentu, zupełnie nie przekonuje interesanta i mimo obowiązujących przepisów żąda on wymiany dokumentu”. Przyjęto wyjaśnienia pracownika, gdyż ustawa o dowodach osobistych nie formułuje zakazu wymiany dowodu osobistego w przypadku chęci posiadania dowodu bez adresu zameldowania. Ustawa w obecnym kształcie nie przewiduje podstawy do ubiegania się o wydanie dowodu osobistego z powyższej przyczyny.

Ponadto ustalono, że wyprodukowane dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie 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, albo sam małoletni, jeżeli miał ukończony 13 rok życia (*akta kontroli s. 130*).

W 3 sprawach stwierdzono rozbieżności pomiędzy datą odbioru dowodu osobistego wpisaną na formularzu odbioru a datą odbioru zarejestrowaną w RDO – dot. dowodów CAY 406316, CBB 003344 i CBC 703472. W tych przypadkach data odbioru w RDO jest o dzień późniejsza niż data wpisana na formularzu przez osobę odbierającą dokument. Kierownik USC wyjaśnił, że „*rozbieżności pomiędzy datą odbioru dowodu osobistego a datą wprowadzoną do systemu wynikają z faktu, iż interesanci bardzo rzadko znają datę, w której dokonują danej czynności, najczęściej o nią pytają a bywa, że wpisują zupełnie inną niż faktycznie jest. Wydanie dowodu w systemie RDO następuje na bieżąco, w związku z czym data figurująca w systemie jest datą faktyczną odbioru*”. Powyższe wyjaśnienia zostały przyjęte, w związku z czym stwierdzone rozbieżności zakwalifikowano jako uchybienie nie wywołujące istotnych skutków, a zapisy w RDO jako poprawne. Zarazem trzeba wskazać, że z dokumentacji związanej z dowodami osobistymi korzystają różne podmioty publiczne i rozbieżności pomiędzy dokumentami a zapisami w RDO mogą powodować wątpliwości, kiedy dana czynność faktycznie została wykonana, np. kiedy dowód osobisty wszedł do obrotu prawnego. Dlatego też, pracownik organu gminy powinien każdorazowo weryfikować, czy obywatel wpisał aktualną datę na formularzu odbioru (*akta kontroli s. 51-56, 124*).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Badaniu poddano 104 przypadki unieważnień (67 upływu terminu ważności, 23 zmian danych, 12 utrat, 2 uszkodzenia). W 103 przypadkach zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO). W przypadku zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było pisemne zawiadomienie o utracie, a utracony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia, jednakże w dwóch przypadkach zgłoszenie utraty nie zostało przyjęte we właściwej formie, tj. na formularzu utraty (art. 48 ustawy o dowodach osobistych) – dot. wniosku z 5 czerwca 2015 r. nr 2814042/2015/5482261/01 oraz wniosku z 17 czerwca 2015 r. nr 2814042/2015/2857010/01. Oba dowody zostały unieważnione w RDO z datą przyjęcia wniosku o wydanie nowego dowodu osobistego. Za powyższą nieprawidłowość odpowiada inspektor ds. ewidencji ludności pełniący w tym czasie zastępstwo za kierownika USC, który wyjaśnił, iż: „*Każdorazowo przyjmując wniosek dowodowy na nowy dowód osobisty z powodu utraty wydaję zaświadczenie o utracie każdej osobie. Panu (...) i Pani (...) również wydałam zaświadczenia, ale zgłoszenia nie przyjąłam co jest potwierdzone w kopercie dowodowej. Powodem niewydania było niedopatrzenie (był to sezon urlopowy i obsługiwałam dwa stanowiska)*” (*akta kontroli s. 122*).

Ponadto inspektor ds. ewidencji ludności, który w sprawie nr 2814042/2015/3977056/01 wydawał obywatelowi nowy dowód osobisty, nie zapewnił unieważnienia w RDO dowodu dotychczasowego AGV 442959 z datą odbioru w dniu 18 sierpnia 2015 r. nowego dokumentu.

W wyniku zaniechania pracownika wskazany dowód został unieważniony przez system automatycznie po upływie terminu jego ważności, tj. 24 sierpnia 2015 r. Stanowiło to nieprawidłowość skutkującą naruszeniem art. 50 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy i zapisaniem w RDO niepoprawnych danych, gdyż z dniem przekazania posiadaczowi nowego dowodu osobistego nie upłynął jeszcze termin ważności dotychczas posiadanego dowodu. Odpowiedzialny pracownik wyjaśnił, że *„aby wydać nowy dowód osobisty system wymusza unieważnienie poprzedniego dowodu osobistego. Nowego dowodu osobistego nie można wydać w systemie jeśli nie zostanie unieważniony poprzedni dowód. W systemie RDO zostały jednak naniesione dwie daty, tj. data wydania dowodu osobistego i inna data unieważnienia dowodu osobistego, mimo, że zwykle system nie dopuszcza takiej możliwości. Nie znam w związku z tym przyczyny powstania powyższej rozbieżności”* (akta kontroli s. 57-60, 122).

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

Badanie objęło 18 wniosków, które wpłynęły do organu w okresie kontroli, tj. sprawy od nr 2 do nr 19 w teczce o sygn. SP.5345.

Analiza wykazała, iż wszystkie wnioski pochodziły od uprawnionych do otrzymania danych podmiotów publicznych, zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych i zostały załatwione zgodnie z przepisami ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych i przepisami wykonawczymi do ustawy. Wyjątek stanowiły sprawy nr:

- SP.5335.14.2015 ML gdzie udzielono odpowiedzi na wniosek Wydziału Konsularnego Ambasady w Brukseli o udostępnienie wizerunku twarzy, który został złożony za pośrednictwem faksu. Według kontrolujących faks nie stanowi oryginału wniosku, a konsulaty obowiązują te same reguły dotyczące wymogów formalnych wniosków o udostępnienie danych, które określone zostały w ustawie o dowodach osobistych i przepisach wykonawczych do ustawy. Pracownik kontrolowanej jednostki nie uwzględnił tutaj wytycznych organu nadzoru z zawartych w piśmie z 20.07.2015 r. nr SO-IV.620.8.2015. Kierownik USC wyjaśnił, iż rozpatrzono ww. wniosek *„mimo iż został przesłany za pośrednictwem faksu, ponieważ sprawa była bardzo pilna. Człowiek o którego pytano znajdował się w ambasadzie i czekał na identyfikację. W związku z powyższym nie było możliwości oczekiwania na inną formę wniosku dot. udostępnienia danych”*. Powyższe uznano jednak za uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie sprawy. Wniosek o udostępnienie danych z RDO oraz dokumentacji zawierał bowiem wszystkie informacje niezbędne do jego rozpatrzenia, a fakt złożenia wniosku na formularzu urzędowym za pośrednictwem faksu stanowił w tym przypadku brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych dokumentów zwłaszcza, że nie było wątpliwości od jakiego organu publicznego ww. wniosek pochodzi. Niemniej zdaniem kontrolujących w kontaktach z urzędami konsularnymi zasadne jest korzystanie z drogi elektronicznej, która z jednej strony zapewnia bezpieczeństwo, a z drugiej szybkość komunikacji.

- SP.5335.2.2015 ML oraz SP.5335.13.2015 ML, gdzie przyjęto wniosek o udostępnienie danych na nieprawidłowym formularzu. Wnioski dotyczyły udostępnienia oryginałów wniosków dowodowych, a zatem powinny zostać złożone na formularzu zgodnym z wymogami

rozporządzenia 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, poz. 243 ze zm.), tzn. na wzorze dotyczącym udostępnienia dokumentacji dowodowej. Powyższe uznano za uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie sprawy. Wnioski zawierały bowiem wszystkie informacje niezbędne do ich rozpatrzenia, a fakt niezłożenia na aktualnych formularzach urzędowych stanowił w tym przypadku brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych danych lub dokumentów. Kierownik USC wyjaśnił, „*iz powodem bylo niedopatrzenie, które nie miało znaczenia dla zakresu udostępnianych danych*”.

- SP.5335.6.2015 ML oraz SP.5335.19.2015 ML akta sprawy były niekompletne, gdyż nie zawierały oryginału bądź kopii udzielonej wnioskodawcy odpowiedzi. W tych sprawach brak jest również informacji kto otrzymał wnioskowane dane, gdyż na wnioskach widnieje mało czytelny podpis odbierającego. Pracownik wyjaśnił, iż „*Dane zostały wydane bezpośrednio wnioskodawcom (funkcjonariuszom policji), którzy się wylegitymowali ubiegając się o dane*” Taką praktykę udostępniania danych należy uznać za niewłaściwą (uchybienie), gdyż w aktach zawsze powinien znajdować się drugi oryginalny egzemplarz udzielonej wnioskodawcy odpowiedzi, co umożliwia w całości ocenę czy sprawa została załatwiona w sposób prawidłowy, a odpowiedź udzielona została zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

- SP.5335.6.2015 ML oraz SP.5335.14.2015 ML, gdzie wnioski nie zawierały adnotacji o dacie wpływu wniosku do organu. Powyższe stanowi mało istotne uchybienie, aczkolwiek wskazać należy, iż data wpływu dokumentu do organu umożliwia ocenę terminowości załatwienia sprawy przez organ i każdorazowo powinna być zamieszczana na każdym dokumencie wpływającym do organu.

Wyjaśnienia pracownika w powyżej opisanym zakresie załączone zostały do akt niniejszej kontroli (akta kontroli s. 123-124).

Kontrolujący ustalili również, że udostępnione z RDO oraz dokumentacji dowodowej dane dotyczyły wyłącznie żądanego przez wnioskodawcę zakresu danych, a odpowiedzi na wnioski przekazywane były za pośrednictwem poczty listem poleconym lub też odbierane osobiście przez wnioskodawcę. Ustalono, iż odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych z RDO udzielana była w dniu następnym (dwa wnioski) lub w terminie od 5 do 15 dni (pozostałe wnioski) od daty wpływu wniosku do organu (akta kontroli s.64-70).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Dywity dokonano 392 zgłoszeń zameldowania i wymeldowania z pobytu stałego i czasowego. Zgodnie z założeniami programu kontroli badaniu metodą wrywkową poddano 21 wybranych zgłoszeń zameldowania na pobyt stały oraz 15 zgłoszeń zameldowania na pobyt czasowy, czyli łącznie 36 przypadków, co stanowiło 9,18% wszystkich zgłoszeń (akta kontroli s. 125).

Przeprowadzona analiza wykazała następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. Przyjęcie w dniu 12.03.2015 r. zgłoszenia pobytu czasowego pomimo brak podpisu osoby meldującej się oraz jej pobytu w zakładzie karnym (druk zgłoszenia pobytu czasowego podpisany został wyłącznie przez właściciela lokalu – brak pełnomocnictwa - 1 przypadek (nieprawidłowość).
2. Przyjęcie w dniu 16.09.2016 r. druku zgłoszenia pobytu czasowego na nieobowiązującym już druk zameldowania (nieprawidłowość).
3. Brak druku zameldowania na pobyt stały (jest wyłącznie odrębnie przyjęte zgłoszenie wymeldowania, ale pracownik powinien zastosować tryb zameldowania z jednoczesnym wymeldowaniem) – 1 przypadek (uchybiecie).
4. Brak miejscowości i daty przy podpisie – 5 przypadków (uchybiecie).
5. Zameldowanie na pobyt czasowy osoby zgłaszającej pobyt do dnia 30.12.2016 r. zamiast do dnia 31.12.2016 r. tj. zgodnie z drukiem meldunkowym (nieprawidłowość).
6. Stosowanie przy czynności zameldowania z wymeldowaniem dwóch odrębnych druków zgłoszenia zamiast jednego – stosowany powinien być art. 34 ust. 3 ustawy dot. zameldowania z jednoczesnym wymeldowaniem (nieprawidłowość).

Zdaniem kontrolujących stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem mało rzetelnej analizy przyjmowanych druków zgłoszenia meldunkowego przez inspektora ds. ewidencji ludności oraz niewłaściwej interpretacji ustawy. Według wyjaśnień Pani Teresy Michalskiej (dot. pkt 1) *„zgłoszenie meldunkowe z 12.03.2015 r. zostało przyjęte bez obecności osoby meldującej się na pobyt czasowy, ponieważ przebywa ona w zakładzie karnym, a zameldowanie niezbędne było do otrzymania przepustki. Osoba meldująca się na pobyt czasowy nie posiada od dłuższego czasu zameldowania na pobyt stały i sytuacja tej osoby jest dobrze znana w tut. Referacie”*. Według kontrolujących nie było tutaj podstaw do przyjęcia zgłoszenia pobytu czasowego, gdyż osoba faktycznie nie przebywa w miejscu pobytu czasowego, albowiem przebywa w zakładzie karnym (akta kontroli s.79-81).

W zakresie pkt. 2 pracownik odpowiedzialny wyjaśnił, iż: *„Na przyjętym nieaktualnym zgłoszeniu zameldowania dane osobowe są takie same jak na aktualnym zgłoszeniu zameldowania. Przyjęte zostało zgłoszenie nieaktualne, gdyż osoba meldująca prowadzi zastępczy dom małego dziecka i wcześniej pobrała kilka zgłoszeń, wypełniła zgłoszenia już nieaktualne, i one zostały podpisane przez właściciela lokalu. Aby nie komplikować sytuacji nie odesłałam już petenta aby zaktualizował druki”*. Według kontrolujących sytuacja taka nie powinna mieć jednak miejsca, albowiem zgłoszenie zameldowania zostało złożone po 6 miesiącach od daty wejścia w życie nowych przepisów o ewidencji ludności, które wprowadziły nowe wzory druku zgłoszenia zameldowania (akta kontroli s.121-122).

Odnosząc się do pkt. 3 inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił kontrolującym, iż przez przeoczenie przyjął wyłącznie druk wymeldowania, ale osoba dokonywała zgłoszenia zameldowania w nowym miejscu pobytu stałego. Ustalono, że zgłoszenie pobytu stałego w nowym miejscu zostało zarejestrowane w ewidencji ludności.

Wskazane w pkt. 4 braki na druku zameldowania miejscowości i daty przy podpisie wynikały z przeoczenia pracownika przyjmującego zgłoszenia. W tym zakresie nie stanowiło to jednak

istotnego błędu i nie wpłynęło na właściwe zarejestrowanie zgłoszenia meldunkowego w rejestrze mieszkańców.

Odnosząc się do pkt 5 inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, iż „osoba zgłaszająca pobyt czasowy wypełnia druk zgłoszenia a ja wprowadzam do systemu zameldowanie, zapytuję właściciela o czas pobytu na jaki wyraża zgodę. Osoba wypełniająca zgłoszenie jako datę graniczną wpisała ostatni dzień roku, a właściciel podał dzień 30.12.2015 r. i ten dzień został wprowadzony do systemu”. Kontrolujący nie przyjęli powyższych wyjaśnień, ponieważ dokonując zameldowania pracownik powinien dokonać rzetelnej weryfikacji druku meldunkowego, ewentualnie wskazać osobie meldującej się błędy, które należy poprawić i dopiero dokonać zameldowania w systemie, a nie odwrotnie (akta kontroli s.121-122).

Odnosząc się do pkt. 6 pracownik wyjaśnił, iż niewłaściwie zinterpretował wyjaśnienia organu nadzoru zawarte w piśmie nr SO-IV.620.4.2015 z 16.06.2015 r. i dlatego też każdorazowo przyjmował oddzielnie druk zgłoszenia wymeldowania i następnie zameldowania. Powyższa praktyka nie jest jednak prawidłowa, gdyż zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności pracownik powinien przyjąć wyłącznie druk zgłoszenia zameldowania (tryb zameldowania z jednoczesnym wymeldowaniem). Stosowanie dwóch druków zgłoszenia meldunkowego nie wpłynęło jednak na właściwe zarejestrowanie danych w rejestrze PESEL i rejestrze mieszkańców (akta kontroli s.121-122).

W pozostałym zakresie nie wniesiono uwag - zgłoszenia meldunkowe zostały dokonane w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Ponadto dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL (akta kontroli s.71-81).

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

W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2015 r. do Urzędu Gminy Dywity wpłynęło 191 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców (teczka SP.5343). Badaniem kontrolnym objęto 40 spraw - po 20 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku maja i października 2015 r., co stanowiło 20,94% ogólnej liczby spraw.

W oparciu o zbadaną dokumentację stwierdzono, że wszystkie wnioski pochodziły od podmiotów publicznych (m.in. organy administracji publicznej, Policja, straż miejska, komornicy), zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych (art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności). Dane udostępniono wyłącznie w żądanym przez wnioskodawców zakresie, na wnioski złożone na odpowiednim formularzu i prawidłowo wypełnione. Odpowiedzi na wnioski zostały udzielone bez zbędnej zwłoki, w formie odrębnego pisma, które z upoważnienia wójta sporządzał i podpisywał pracownik ewidencji ludności. 3 wnioski (sprawy nr 100, 177, 186) przekazano według właściwości miejscowej na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23) - dalej jako k.p.a.

Jednocześnie stwierdzono, że w sprawie SP.5343.176.2015.TM udostępnienie danych nastąpiło z urzędu - bez wniosku złożonego w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności.

Podstawę przekazania Agencji Nieruchomości Rolnych OT w Olsztynie imion i nazwisk osób zameldowanych pod określonym adresem stanowiło pismo tej instytucji z 29 września 2015 r. nie będące wnioskiem o udostępnienie danych, kierowane do osoby prywatnej, a nie do Urzędu Gminy Dywity i przesłane jedynie do wiadomości. Zatem udostępnienie ww. informacji stanowiło nieprawidłowość skutkującą naruszeniem art. 47 ustawy o ewidencji ludności, który przewiduje, że udostępnienie danych z rejestru mieszkańców następuje na wniosek. Jednocześnie należy wskazać, że Agencja - jako podmiot wykonujący prawo własności lokalu w imieniu Skarbu Państwa - była uprawniona do pozyskania danych, ale wyłącznie na wniosek złożony w trybie ustawowym. Inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że osoba prywatna zwróciła się do Urzędu Gminy Dywity z pismem od Agencji o przekazanie danych dotyczących osób zameldowanych na posesji. Jednak dane te nie zostały udostępnione bezpośrednio osobie zainteresowanej z powodu ochrony danych osobowych, tylko przesłane na adres Agencji celem dołączenia do sprawy (*akta kontroli s. 82-83, 121*).

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Dywity wszczęto 27 postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego, z których 21 zakończyło się do dnia 31 grudnia 2015 r. wydaniem decyzji w sprawie. Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 7 wybranych spraw (25,92% wszystkich). Kontroli poddano akta postępowań, w których Wójt Gminy Dywity orzekł o:

1. umorzeniu postępowania - sygn. akt SP5343.1.12.2015TM, SP5343.1.15.2015TM SP.5343.1.28.2015TM;
2. wymeldowaniu z pobytu stałego - sygn. akt SP5343.1.6.2015TM, SP.5343.1.16.2015TM, SP.5343.1.21.2015TM, SP5343.1.22.2015TM.

Jako ustalono podstawę prawną wszczęcia ww. postępowań stanowił art. 35 ustawy o ewidencji ludności.

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

- 1) W sprawach SP5343.1.12.2015TM, SP5343.1.15.2015TM SP5343.1.28.2015TM w uzasadnieniu decyzji o umorzeniu postępowania nie wyjaśniono i nie przytoczono art. 105 § 1 k.p.a., tj. przepisu, który stanowił podstawę jej wydania. Wskazany błąd skutkował naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a. oraz wadliwością wydanych decyzji, jednak bez wpływu na wynik spraw. Organ gminy Dywity zasadnie bowiem przyjął, że postępowanie podlegało umorzeniu, ponieważ strona dopełniła obowiązku wymeldowania się. Inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, iż: „W decyzjach w sprawie umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 nie cytowano faktycznie w całości paragrafu kodeksu, natomiast w uzasadnieniu podano przyczynę umorzenia postępowania” (*akta kontroli s. 101, 115, 116, 121*).
- 2) W sprawie SP.5343.1.6.2015.TM przesłuchano stronę wnioskującą z naruszeniem art. 10 § 1 i art. 79 k.p.a., ponieważ o terminie czynności nie powiadomiono drugiej strony postępowania. Ponadto zawiadomienie o przesłuchaniu świadków strona wymeldowywana otrzymała dzień po przeprowadzonej czynności i nie uczestniczyła w przesłuchaniach.

Jak stanowi 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. Art. 79 § 2 k.p.a. wskazuje, że strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Na mocy art. 86 k.p.a. przepis powyższy ma zastosowanie również do przesłuchania strony. Wyznaczając termin przeprowadzenia dowodu pracownik urzędu powinien mieć na uwadze obowiązek zachowania terminu, o którym mowa w powyższym przepisie i zawiadomienie o przeprowadzeniu dowodu wystosować do stron z odpowiednim wyprzedzeniem, przewidując takie okoliczności jak obieg korespondencji, w tym ewentualną awizację przesyłki. Inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że: „*Wezwanie do stron postępowania i świadków zostało wysłane w dniu 22 czerwca 2015 r.; datę przesłuchania wyznaczono na dzień 7 lipca 2015 r. Pan (...) potwierdził odbiór przesyłki za trzecim awizowaniem. Strona postępowania i świadkowie zgłosili się zgodnie z wezwaniem i dlatego też zostali przesłuchani. Jednocześnie nadmieniam, że pan (...) zawiadomienie o wszczęciu postępowania odebrał osobiście lecz nie był całkowicie zainteresowany toczącym się postępowaniem*”. Według oceny kontrolujących powyższe nieprawidłowości skutkowały naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) i możliwością wzruszenia wydanej w tej sprawie decyzji w trybie wznowienia postępowania na żądanie strony - art. 145 § 1 pkt 4, art. 147 i art. 148 k.p.a. (*akta kontroli s. 102-108, 121*).

- 3) W sprawie SP.5343.1.16.2015TM organ prowadzący sprawę nie podjął działań aby ustalić zagraniczny adres pobytu wymeldowywanej i doręczyć jej zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie, lecz od razu wystąpił do Sądu Rejonowego w Olsztynie o ustanowienie przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania. Przy tym organ nie zwrócił się do przesłuchanego w sprawie brata strony z zapytaniem, czy nie chce zostać przedstawicielem siostry albo czy zna jej adres zagraniczny. Zasadnym jest aby przed wyznaczeniem przez sąd przedstawiciela podjąć działania w celu ustalenia faktycznego adresu pobytu strony, a w przypadku podjęcia procedury sądowej o wyznaczenie przedstawiciela w pierwszej kolejności organ winien wskazać osoby bliskie wymeldowywanej, np. rodziców bądź rodzeństwo. W tym miejscu zaznaczyć jednak należy, iż do ustanowienia przez sąd przedstawiciela, który reprezentował będzie interesy strony nieobecnej wymagana jest zgoda osoby. W tym zakresie inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, iż „*Strona postępowania nie wniosła zastrzeżeń do wyznaczenia przedstawiciela z Urzędu. Jednocześnie nadmieniam, że z urzędu wyznaczony jest radca prawny, który jest przedstawicielem uprawnionym do reprezentowania nieobecnych osób w postępowaniach administracyjnych o wymeldowanie*” (*akta kontroli s. 89-100*).
- 4) W sprawie SP.5343.1.21.2015TM organ skorzystał z pomocy prawnej przewidzianej w art. 52 k.p.a., jednakże przy przesłuchaniu strony i świadka ww. postępowania za pośrednictwem innych organów gmin (UM Jeziorany i UG Jonkowo) nie dopełniono obowiązku zawiadomienia pozostałych stron o terminie czynności w celu zapewnienia im możliwości czynnego udziału w przesłuchaniach. Skorzystanie z przewidzianej w art. 52

k.p.a. pomocy prawnej nie zwalnia organu od obowiązku wynikającego z art. 79 § 1 i 2 k.p.a. Z wyjaśnień pracownika wynika, iż: „Strona postępowania, która wniosła wniosek zamieszkuje na terenie naszej gminy, zapoznała się z protokołami przesłuchania w tut. Urzędzie i wniosła uwagi.” W ocenie kontrolujących powyższa nieprawidłowość skutkowałą naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), co w rezultacie mogło mieć wpływ na wynik sprawy w przypadku wniesienia odwołania od decyzji organu meldunkowego (akta kontroli s. 84-88).

Ponadto jako uchybiecie należy zakwalifikować wezwanie stron - w sprawie SP.5343.1.22.2015.TM - do osobistego stawienia się w urzędzie bez wskazania, w jakim charakterze i w jakim celu zostają wezwane, co naruszało art. 54 § 1 pkt 3 k.p.a. Dodatkowo pouczone strony o sankcjach za niezastosowanie się do wezwania wynikających z art. 88 § 1 k.p.a. Inspektorowi ds. ewidencji ludności umknęło, że zgodnie z art. 86 k.p.a. do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków, jednakże z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu. Pracownik wyjaśnił, że „na dzień 10 września 2015 r. zgodnie z art. 50 k.p.a. wezwano tylko strony postępowania, w związku z tym nie wskazano w jakim charakterze, podano tylko sprawę w jakiej zostają wezwane”. Powyższe uchybiecia nie wywołały żadnych skutków (strony stawily się na wezwanie). W tym przypadku można jedynie mówić o niepoprawnym informowaniu stron co do obowiązku i celu stawiennictwa (akta kontroli s. 111, 112, 121).

Według oceny kontrolujących odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i uchybiecia w zakresie postępowań meldunkowych ponosi nie tylko pracownik prowadzący postępowania i przygotowujący projekty decyzji, ale także jego bezpośredni przełożony, tj. Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich i Organizacyjnych.

Jednocześnie wskazać należy, że w pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. Organ prowadził dokumentację w sposób prawidłowy. Z czynności dowodowych sporządzano protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a. Zgromadzony w tych sprawach materiał dowodowy odpowiadał wymogom z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Ponadto w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw. Co do terminowości załatwiania spraw ustalono, że kontrolowana jednostka przestrzegała terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy w ustawowym terminie zawiadamiała strony na podstawie art. 36 k.p.a. (akta kontroli s. 84-116).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Zamieszczanie na wnioskach o wydanie dowodu 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) Wydawanie dowodów osobistych wyłącznie w przypadku zaistnienia przyczyn wydania i wymiany określonych w art. 46 ustawy o dowodach osobistych.
- 4) Przyjmowanie zgłoszeń utraty dowodu osobistego w formie pisemnej na formularzu utraty określonym w art. 48 ustawy o dowodach osobistych.
- 5) Udostępnianie urzędom konsularnym danych z dokumentacji dowodowej wyłącznie za pośrednictwem drogi elektronicznej.
- 6) Zamieszczanie na wnioskach o udostępnianie danych z RDO i dokumentacji dowodowej adnotacji o dacie wpływu wniosku do organu oraz pozostawianie w aktach sprawy oryginału pisma stanowiącego odpowiedź na wniosek.
- 7) Przyjmowanie zgłoszeń meldunkowych obywateli polskich i cudzoziemców na aktualnie obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych oraz rzetelne weryfikowanie kompletności danych na przyjętych zgłoszeniach przed zarejestrowaniem zgłoszenia w rejestrze PESEL.
- 8) Stosowanie art. 34 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności (tj. procedury zameldowania z jednoczesnym wymeldowaniem), tzn. przyjmowanie wyłącznie druku zgłoszenia zameldowania i na tej podstawie równoczesnej rejestracji wymeldowania.
- 9) 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.

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