



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.9.2016

Olsztyn, 16 listopada 2016 r.

Pan
Piotr Petrykowski
Burmistrz Miasta Bartoszyce
ul. Bohaterów Monte Cassino 1
11-200 Bartoszyce

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 Miasta Bartoszyce (NIP 743-000-77-29, REGON 000524329), położonym przy ul. Bohaterów Monte Cassino 1, 11-200 Bartoszyce, w siedzibie jednostki kontrolowanej

W okresie objętym kontrolą oraz w dacie przeprowadzania czynności kontrolnych funkcję Burmistrza Miasta Bartoszyce (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Piotr Petrykowski, który stanowisko objął 9 grudnia 2014 r.

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

. Pan Marcin Miecznikowski – inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 5/2016 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.853.2016 z dnia 13 września 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 10*).

. Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.854.2016 z 13 września 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 11*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Miasta Bartoszyce przeprowadzono w dniach 23-28 września 2016 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 6/2016.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 czerwca 2015 r. do 31 maja 2016 r. przez Urząd Miasta Bartoszyce 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 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1

pkt 2 ustawy z 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. 4 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 722) i art. 8 ust. 2 ustawy z 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 Miasta Bartoszyce zadania objęte badaniem kontrolnym, tj. prowadzenie ewidencji ludności oraz wydawanie dowodów osobistych, należały do zakresu zadań Wydziału Spraw Obywatelskich, którego kierownikiem od 1 listopada 2006 r. jest Pani Urszula Drozdowska. Działalność ww. wydziału jest nadzorowana bezpośrednio przez Burmistrza.

W okresie kontrolnym za merytoryczne wykonywanie zadań z zakresu ewidencji ludności odpowiadała:

1. Pani Elżbieta Bukowska – podinspektor ds. ewidencji ludności (na stanowisku od 01.01.2002 r. do chwili obecnej);
2. Pani Monika Bojarska – podinspektor ds. ewidencji ludności (na stanowisku od 01.08.2007 r. do 31.05.2015 r.);
3. Pani Aneta Mazur – inspektor ds. ewidencji ludności (na stanowisku od 22.04.2016 r. do chwili obecnej);

W obszarze dowodów osobistych w okresie kontrolnym zadania realizowała Pani Krystyna Garwacka – inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych zatrudniona na stanowisku od 4 września 1979 r. Podczas nieobecności pracownicy wzajemnie zastępowali się (*akta kontroli s.3-4, 22-35*).

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Przyjęcie i realizacja wniosków o wydanie dowodu osobistego.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 350 wniosków o wydanie dowodu osobistego wraz z załączonymi do nich dokumentami - po 70 spraw wszczętych na wnioski złożone w lipcu, wrześniu, listopadzie 2015 r. oraz styczniu i marcu 2016 r., tj. 10,46% wszystkich złożonych w kontrolowanym okresie wniosków o wydanie dowodu osobistego (3345). Wykaz z numerami wniosków podlegających kontroli załączony został do akt kontroli (*akta kontroli s.513-525*).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 248 przypadków,
- po raz pierwszy – 34 przypadki,
- utrata dowodu – 29 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 22 przypadki,
- zmiana danych – 15 przypadków,
- zmiana wizerunku – 1 przypadek,
- inne – 1 przypadek,

Z ustaleń kontroli wynika, iż 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. Przy czym stwierdzono 6 przypadków, w których wniosek o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego w rubryce na podpis wnioskodawcy podpisywany był przez małoletniego a nie rodzica - obecnego przy składaniu wniosku (wnioski z: 06.07.2015 r. nr 2801011/2015/9460395/01, 06.07.2015 r. nr 2801011/2015/8738297/01, 06.07.2016 r. nr 2801011/2015/4145652/01, 08.07.2015 r. nr 2801011/2015/5216104/01, 10.07.2016 nr 2801011/2015/7096099/01, 10.07.2015 r. nr 2801011/2015/5786003/01, 31.12.2015 r.) bądź małoletniego oraz rodzica - 3 przypadki (wniosek z 16.03.2016 r. nr 2801011/2016/3445221/01, z 14.03.2016 r. nr 2801011/2016/9122139/01, z 15.03.2016 r. nr 2801011/2016/6228084/01). Inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, że „brak podpisów rodziców w ww. przypadkach jest oczywistym przeoczeniem pracownika. Natomiast o prawidłowości przyjęcia i wydania dowodu, świadczy fakt podpisu rodziców na formularzu wydania dowodów. Powyższe uchybienie nie skutkowało błędną procedurą ubiegania się w otrzymaniu dokumentu i nie wskazuje, iż to małoletni jest wnioskodawcą”. Pracownik wyjaśnił również, iż „w przypadkach gdzie na wniosku o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego pojawił się podpis rodzica i dziecka, aby nie niszczyć wniosku nie wymagano przepisywania go powtórnie. Fakt ten nie wpływał na prawidłowość złożonego wniosku. O prawidłowej procedurze świadczą również podpisy rodziców, jako jedynych wnioskodawców na formularzu odbioru dowodu”.

Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych „*w imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego wniosek składa rodzic, opiekun prawny lub kurator*”. Oznacza to, iż wniosek o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego powinien być każdorazowo podpisany wyłącznie przez jednego z rodziców – tj. wnioskodawcę, a w adnotacjach urzędowych powinny znaleźć się dane dotyczące osoby składającej wniosek, czyli rodzica, opiekuna prawnego. We wskazanych powyżej przypadkach tryb złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego był prawidłowy, albowiem nie ulega wątpliwości, że w imieniu małoletnich wnioski złożone zostały przez jednego z ich rodziców, przy czym fakt ten nie został właściwie odnotowany na wniosku.

Powyższe stanowiło uchybienie, które w tym przypadku nie spowodowało nieuprawnionego wydania dowodu osobistego (*akta kontroli s. 48-54, 149-174, 495*).

Ponadto kontrola wykazała, iż pracownik Urzędu Miasta Bartoszyce przyjmując wniosek o wydanie dowodu osobistego ustalał tożsamość wnioskodawcy oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry. Zgodnie z § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia „*organ gminy na wniosku odnotowuje w formie adnotacji sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, a w przypadku o którym mowa w ust.3, na formularzu odbioru*”. W § 9 ust. 1 rozporządzenia określone są dokumenty, które stanowią podstawę ustalenia tożsamości osoby, natomiast z § 9 ust. 2 wynika wprost, iż w przypadku gdy osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego nie posiada żadnego ze wskazanych w ust 1 dokumentów, ustalenie tożsamości następuje na podstawie danych zawartych w dostępnych rejestrach. Analiza badanych spraw wykazała, iż pracownik kontrolowanej jednostki przyjmujący wniosek o wydanie dowodu osobistego w miejscu na adnotacje o sposobie ustalenia tożsamości zamieszczał informacje o posiadanej legitymacji szkolnej, prawa jazdy, książeczce wojskowej lub wpisywał „rodzic” (dot. wniosków o wydanie dowodu osobistego po raz pierwszy dla małoletniego). Zdaniem kontrolujących w powyższym miejscu powinna znajdować się adnotacja, iż tożsamość wnioskodawcy ustalono na podstawie danych zawartych w RDO i PESEL,

co wynika wprost z powołanych wyżej przepisów rozporządzenia.

Pracownik ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, iż niewłaściwe zamieszczanie informacji w zakresie sposobu ustalenia tożsamości wnioskodawcy w niektórych przypadkach była wynikiem przeoczenia.

W opinii zespołu kontrolnego wskazany sposób zamieszczania adnotacji dotyczących ustalenia tożsamości wnioskodawcy stanowił uchybienie, które nie miało istotnego wpływu na realizację przedmiotowych wniosków zważywszy, iż kontrolujący nie mieli wątpliwości, co do tego, iż przed wprowadzeniem wniosku do systemu RDO i jego realizacją dane każdego wnioskodawcy były weryfikowane w dostępnych rejestrach, tj. PESEL i RDO, a także z kopertą dowodową mieszkańca, jeżeli Burmistrz Miasta Bartoszyce był wystawcą poprzednio posiadanych przez wnioskodawcę dowodów osobistych (*akta kontroli s. 38-45, 53-54, 71-72, 82-83, 120-121, 155-156, 161-162, 169-170, 183-184, 206-207, 495*).

Jednocześnie w oparciu o zbadaną dokumentację kontrolujący stwierdzili, iż w kopertach dowodowych osób, którym wydano dowód osobisty znajdowały się potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego, na których widniała pieczęć z informacją o anulowaniu poprzedniego dowodu osobistego i jego numerze oraz serii. Z wyjaśnień pracownika ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wynika, iż potwierdzenie złożenia wniosku wnioskodawcy pozostawiali w urzędzie odbierając nowe dowody. „Pracownicy uważali, iż jest to dokument integralnie związany z wyrobieniem dowodu i pozostawione dokumenty umieszczali w kopertach dowodowych”. Zdaniem kontrolujących powyższy tryb postępowania jest niezgodny z § 10 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 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. z 2015 r. poz. 212), który wskazuje, iż „wnioskodawca otrzymuje potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego zawierającego datę odbioru dowodu osobistego, odpowiednio w postaci papierowej albo elektronicznej”. Według kontrolujących wnioskodawca nie ma obowiązku zwrotu do koperty dowodowej otrzymanego potwierdzenia złożenia wniosku.

Wydawanie wnioskodawcom potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego, a następnie pobieranie ich od wnioskodawców przy odbiorze nowego dowodu osobistego w celu włączenia do ich kopert dowodowych stanowiło uchybienie nie powodujące jednak następstw dla kontrolowanej działalności i realizacji całokształtu zadania (*akta kontroli s. 46, 78, 101, 113, 116, 132, 138, 144-146, 148-149, 153, 157, 163, 167, 172, 179, 193, 209, 212-214, 496*).

Dodatkowo kontrola wykazała, że w 3 sprawach nr 2801011/2016/9639210/01, 2801011/2015/8179757/01 oraz 2801011/2015/8292057/01, w których wniosek o wydanie dowodu osobistego został złożony w trybie art. 26 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych znajdowały się pełnomocnictwa upoważniające do odbioru dowodu osobistego. W tym zakresie inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, że „załączenie do wniosku pełnomocnictwa, które było udzielone do odbioru dowodu eliminuje przyszłe ewentualne wątpliwości i jest integralną częścią procesu wyrobienia dowodu osobistego” (*akta kontroli s. 126-139, 205-211, 496*).

Zdaniem kontrolujących przyjmowanie i włączenie do dokumentacji dowodowej pełnomocnictwa stanowi uchybienie, bowiem w świetle przepisu art. 30 ust 4 ustawy o dowodach osobistych, odbioru dowodu osobistego w określonym przypadku tj. gdy wniosek o wydanie dowodu osobistego został złożony w trybie art. 26 ust. 1 cyt. ustawy (tj. w miejscu pobytu wnioskodawcy), może dokonać pełnomocnik legitymujący się pełnomocnictwem szczególnym.

Nie bez znaczenia w niniejszym przepisie pozostaje użycie określenia „legitymujący się”, co oznacza, że pełnomocnik powinien okazać pełnomocnictwo do odbioru dowodu osobistego, a nie złożyć do dokumentacji dowodowej, gdyż złożenie pełnomocnictwa wiązałoby się z koniecznością pobrania przez organ opłaty skarbowej.

Jednocześnie należy wskazać, iż na wniosku o wydanie dowodu osobistego powinna znaleźć się adnotacja o przyjęciu wniosku w trybie art. 26 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych tj. poza siedzibą organu. Brak takiej adnotacji należy uznać za uchybienie, które nie wpłynęło jednak niekorzystnie na realizację przedmiotowych wniosków i wydanie osobom uprawnionym dowodów osobistych.

Ponadto w zakresie przyjęcia i realizacji wniosków o wydanie dowodu osobistego stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia.

1. 8 przypadków zarejestrowania w RDO nieprawidłowej przyczyny ubiegania się o dowód osobisty, co powoduje, iż dane zawarte w RDO są rozbieżne i mogą wprowadzać w błąd podmioty, które mają dostęp do przedmiotowego rejestru - nieprawidłowość.
 - dot. wniosku nr 2801011/2015/1006843/01 z 03.11.2015 r., gdzie posiadacz zgłosił zniszczenie dowodu na piśmie i otrzymał stosowne zaświadczenie potwierdzające ten fakt, natomiast dowód został unieważniony jako utracony, a nowy wydany w związku z utratą poprzedniego;
 - dot. wniosku nr 2801011/2015/6571902/01 z 03.11.2015 r.– organ jako przyczynę wymiany przyjął upływ terminu ważności pomimo, iż poprzedni d.o. seria AHD880235 został unieważniony z powodu zamiany danych. W chwili składania wniosku ww. posługiwał się nieważnym od roku dowodem, którego termin ważności został przerwany automatycznym unieważnieniem z powodu zmiany adresu.
 - dot. wniosków: nr 2801011/2016/1133588/01 z 15.01.2016 r., nr 2801011/2016/3675800/01 z 11.03.2016 r., nr 2801011/2015/9365132/01 z 18.09.2015 r. – w których jako podstawę wymiany dowodu osobistego organ przyjął utratę, a nie upływ terminu ważności dowodu pomimo, iż posiadane przez wnioskodawców dotychczasowe dowody zostały już unieważnione automatycznie przez RDO z powodu upływu terminu ważności.
 - dot. wniosku nr 2801011/2016/2552720/01 z 21.03.2016 r. – w którym jako przyczynę wymiany organ przyjął utratę pomimo, iż ostatnim posiadanym dowodem osobistym wnioskodawcy był książeczkowy dowód osobisty serii WB nr 4874845 wydany przez Komendę Wojewódzką Policji w Olsztynie.
 - dot. wniosku nr 2801011/2015/0081706/01 z 10 lipca 2015 r., gdzie zamiast upływu terminu ważności zarejestrowano uszkodzenie dowodu osobistego.
 - dot. wniosku nr 2801011/2015/3632955/01 gdzie w RDO zarejestrowano uszkodzenie dowodu osobistego, natomiast osoba ubiegająca się o dowód osobisty zgłosiła utratę na piśmie i otrzymała stosowne zaświadczenie potwierdzające ten fakt.

Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za powyższe błędy w rejestracji przyczyny wydania dowodu osobistego wynika, że sugerował się stanem faktycznym, czyli przedłożeniem zniszczonego dowodu lub zgłoszeniem utraty dotychczasowego dowodu osobistego przez wnioskodawcę (*akta kontroli s. 56-72, 79-89, 107-115, 140-143, 185-205, 493-6*).
2. Przyjęcie wniosku o wydanie nowego dowodu osobistego (dot. wniosku nr 2801011/2015/8846819/01 z 15.09.2015 r.) z powodu „kradzieży danych” pomimo, że ustawa w art. 46 nie przewiduje takiej przesłanki do unieważnienia dotychczasowego dowodu osobistego i wydania nowego – nieprawidłowość. W niniejszym przypadku poprzedni dowód

osobisty AVP068297 został unieważniony z dniem zgłoszenia kradzieży danych tj. 08.10.2015 r. oraz anulowany i umieszczony w kopercie dowodowej mieszkańca. W związku z powyższym organ wydał wnioskodawcy zaświadczenie o treści "kradzież danych osobowych". Według kontrolujących tryb załatwienia ww. sprawy nie był prawidłowy. Należy wyjaśnić, że ustawa o dowodach osobistych nie przewiduje wymiany dowodu osobistego z powodu podejrzenia kradzieży danych osobowych i nie uprawnia organu do wydawania zaświadczenia o ww. treści. Według kontrolujących fakt, czy też podejrzenie kradzieży danych wnioskodawca powinien zgłosić policji, a nie organowi gminy. W tym przypadku wnioskodawca nawet nie przedstawił potwierdzenia zgłoszenia na policji faktu podejrzenia popełnienia przestępstwa. Ponadto anulowany dowód osobisty powinien zostać zwrócony wnioskodawcy, gdyż nie istniały podstawy do jego pobrania i umieszczenia w kopercie dowodowej wnioskodawcy. Powyższe skutkowało nieuzasadnionym wydaniem wnioskodawcy nowego dowodu osobistego oraz unieważnieniem z dniem 08.10.2015 r. (tj. dniem zgłoszenia zdarzenia w organie gminy) dotychczasowego dowodu serii AVP 068297 pomimo, iż nie zaistniały żadne z przesłanek określonych w art. 46 ustawy o dowodach osobistych (*akta kontroli s. 97-106, 493-494*).

3. Brak wskazania na wniosku przyczyny ubiegania się o wydanie dowodu osobistego (dot. wniosku nr 2801011/2016/5577994/01 z 05.01.2016) – uchybie (*akta kontroli s. 124-125, 494*).
4. Nieczytelna forma podpisu wnioskodawcy na wniosku nr 2801011/2015/1758459/01 z 21.09.2015 r. – nieprawidłowość. Pracownik przyjmujący wniosek o wydanie dowodu osobistego powinien każdorazowo zadbać, aby wnioskodawca złożył w rubryce przeznaczonej na podpis wnioskodawcy podpis własnoręczny, czytelny, który będzie zawierał nie tylko nazwisko wnioskodawcy, ale także jego imię. Zdaniem kontrolujących powyższe może skutkować w przyszłości problemami z weryfikacją autentyczności podpisu wnioskodawcy w innych postępowaniach (sądowych lub karnych). Przy czym w trakcie kontroli bezpośredniego skutku powyższej nieprawidłowości nie wykazano (*akta kontroli s. 95-96, 493*).

W ocenie zespołu kontrolnego, za powstałe i opisane powyżej nieprawidłowości i uchybień w zakresie przyjęcia i realizacji wniosków o wydanie dowodu osobistego odpowiedzialność ponosi inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych Pani Krystyna Garwacka, która realizowała ww. zadania, jak i Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich - Pani Urszula Drozdowska za niedostateczny nadzór nad pracownikiem odpowiedzialnym.

2. Odbiór dowodu osobistego.

Z ustaleń kontroli wynika, iż wyprodukowane dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do powoływanego rozporządzenia dotyczącego dowodów osobistych. Osoba odbierająca dowód wpisywała datę oraz składała czytelny podpis na formularzu odbioru. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek lub też sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat. Przy odbiorze dowodu osobistego pracownik anulował fizycznie oraz w przypadku, gdy dowód był jeszcze ważny również w RDO dowód poprzedni, o czym adnotację w postaci pieczęci zamieszczał na potwierdzeniu złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego, które następnie załączał do koperty dowodowej mieszkańca (*akta kontroli s. 38-214*).

3. Unieważnianie dowodów osobistych w Rejestrze Dowodów Osobistych.

W zakresie unieważniania w systemie RDO dowodów osobistych badaniu poddano 316 z 3226 przypadków unieważnień z różnych przyczyn (248 upływu terminu ważności, 29 zgłoszeń utraty dowodu, 19 zgłoszeń uszkodzenia dowodu, 15 zmian danych, 1 zmiana wizerunku, 1 inne). We wszystkich przypadkach w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO) zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu. Ustalono, że w przypadku zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zawiadomienie o utracie. Utracony dowód osobisty był unieważniany z dniem zgłoszenia utraty. Jednocześnie stwierdzono, iż w przypadku, gdy wnioskodawca składał wniosek o wydanie nowego dowodu osobistego i nie był w posiadaniu ostatnio wydanego dowodu osobistego, którego termin ważności upłynął, bądź też dowód został już unieważniony np. w związku ze zmianą adresu, pracownik każdorazowo przyjmował od wnioskodawcy na piśmie zgłoszenie utraty nieważnego już dowodu osobistego i jako przyczynę wydania nowego dowodu osobistego przyjmował utratę. Podobnie przy sprawie dot. wniosku o wydanie dowodu osobistego nr 2801011/2016/2552720/01 z 21.03.2016 r. – pracownik przyjął od wnioskodawcy zawiadomienie o utracie na piśmie i wydał zaświadczenie o utracie ostatnio dowodu osobistego serii WB nr 4874845 (książeczkowy dowód osobisty) wydanego przez Komendę Wojewódzką Policji w Olsztynie pomimo, że wszystkie książeczkowe dowody osobiste utraciły ważność z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2008 r. Inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, że w powyższych przypadkach „sugerował się stanem faktycznym, czyli zgłoszeniem utraty dowodu przez wnioskodawcę” (akta kontroli s. 55-125, 185-203, 496).

Według kontrolujących powyższe należy uznać za nieprawidłowość, gdyż nie można przyjąć zgłoszenia utraty dowodu osobistego, który w RDO figuruje jako dokument unieważniony, przy tym nieważne co było przyczyną tego unieważnienia. Jako przyczynę wymiany dowodu osobistego każdorazowo należy przyjąć pierwszą z zaistniałych i określonych w art. 46 przyczyn wymiany dowodu osobistego, a nie fakt, iż w dacie składania wniosku wnioskodawca nie posiadał unieważnionego już w RDO dowodu osobistego z powodu jego utraty. W tej sytuacji nie będzie możliwe jedynie unieważnienie dotychczasowego dowodu osobistego zgodnie z dyspozycją § 23 rozporządzenia poprzez jego fizyczne uszkodzenie.

Dodatkowo ustalono, że w kopertach dowodowych osób, które zgłosiły utratę dowodu osobistego znajdowały się zaświadczenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego. Podobnie jak w przypadku potwierdzenia złożenia wniosku inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, że zaświadczenia były zwracane przy odbiorze nowego dowodu osobistego. W ocenie kontrolujących powyższe postępowanie również było nieuzasadnione bowiem zgodnie z § 18 ust. 1 powoływanego rozporządzenia dotyczącego dowodów osobistych „organ gminy lub konsul wydaje osobie, która zgłasza utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego, zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, sporządzone na podstawie danych zweryfikowanych zgodnie z § 17 rozporządzenia”.

Ponadto analiza zaświadczeń o utracie dowodu osobistego wykazała, że nie były one przez pracownika urzędu wypełniane w pkt 3 (dot. danych osoby, która dokonuje zgłoszenia utraty lub uszkodzenia), a w jednostkowych przypadkach stwierdzono także brak w pkt 6 okrągłej pieczęci organu. Z zaświadczeń tych nie wynika również, czy były wydane z urzędu czy na wniosek. Inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, iż „brak wypełnienia pkt 3 zaświadczenia oraz brak pieczęci organu na zaświadczeniu wynika z niedopatrzania pracownika, a brak informacji czy było ono wydane na wniosek czy z urzędu jest przeoczeniem pracownika”.

Nadmienić należy, że art. 47 ust. 5 ustawy o dowodach osobistych stanowi, że posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia w organie gminy lub placówce konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydaje się zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, a czynność ta jest czynnością „z urzędu”. Wyłącznie w przypadku posiadacza dowodu osobistego, który dokonał zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego w formie dokumentu elektronicznego, oraz posiadaczowi dowodu osobistego przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, który dokonał tego zgłoszenia w formie pisemnej za pomocą poczty lub telefaksu, zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego wydaje się na żądanie (art. 47 ust. 6).

Zdaniem kontrolujących wydawanie zaświadczeń z ww. brakami było nieprawidłowe bowiem po zgłoszeniu w organie gminy utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, osoba zgłaszająca powinna otrzymać „z urzędu” prawidłowo wypełnione zaświadczenie zawierające wszystkie informacje zarówno w zakresie danych dotyczących dowodu osobistego, jak i danych dotyczących osoby zgłaszającej wraz z oznaczeniem zdarzenia (utrata/zniszczenie), co więcej pobieranie od wnioskodawców przy odbiorze nowego dowodu osobistego wydanych zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu celem ich włączenia do kopert dowodowych, podobnie jak braki na sporządzonych zaświadczeniach stanowiły uchybienie, które jednak nie wywoływało negatywnych skutków w zakresie realizacji całokształtu zadania. Powyższe jednak wskazuje na potrzebę rzetelniejszej analizy wydawanych, jak i przyjmowanych przez pracownika organu dokumentów oraz zapewnienie większego nadzoru kierownika wydziału nad pracownikiem realizującym ww. zadanie (*akta kontroli s. 55, 90, 102, 114, 117, 131, 191, 208, 495-496*).

Zdaniem zespołu kontrolnego, za powstałe i opisane powyżej nieprawidłowości i uchybienia w zakresie unieważnienia dowodów osobistych odpowiedzialność ponosi inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych Pani Krystyna Garwacka, która realizowała ww. zadania, jak i Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich - Pani Urszula Drozdowska za niewystarczający nadzór nad pracownikiem odpowiedzialnym.

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

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta Bartoszyce wpłynęło 71 wniosków o udostępnienie danych z RDO w trybie jednostkowym oraz o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Zgodnie z programem kontroli badaniem objęto 30 wybranych spraw zarejestrowanych w teczce o sygn. SO.III.5345, tj. 20 spraw z 2015 r. (od nr 41 do nr nr 59) i 10 spraw z 2016 r. (od nr 6 do nr 15), w tym 2 sprawy zarejestrowane pod nr 41.

Analiza wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne, zwolnione od opłaty za udostępnienie danych z RDO lub dokumentacji dowodowej. Ponadto ustalono, że odpowiedź na wnioski udzielona była terminowo, a udostępnione dane dotyczyły wyłącznie żądanego przez wnioskodawcę zakresu danych z wyjątkiem 3 spraw (46, 48, 57).

Jednocześnie stwierdzono, że w większości spraw wnioski o udostępnienie danych z RDO lub dokumentacji dowodowej nie zawierały adnotacji o dacie wpływu wniosku do organu (np. sprawa nr 44 i 52 z 2015 r. oraz nr 4 i 13 z 2015 r.). Inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, że „trudno stwierdzić, dlaczego nie można odnaleźć kopert, w których była powyższa korespondencja. Obecnie podjęto działania, aby taka sytuacja nie powtórzyła się w przyszłości, a pracownik dopilnuje, aby każdy wniosek był zaopatrzonej

pieczęcią wpływu”. Powyższe stanowi uchybienie, które nie miało wpływu na merytoryczne wykonywanie powyższych zadań jednakże wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru kierownika jednostki nad prawidłowym wykonywaniem czynności kancelaryjnych w urzędzie. Z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych wynika, iż po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie (§ 42 ust. 1). Powyższe oznacza, iż na wniosku o udostępnienie danych z RDO (bądź piśmie przewodnim do tego wniosku) powinna znaleźć się informacja o dacie wpływu pisma do organu (*akta kontroli s. 226-229, 247-258 259-260, 273-274, 493*).

Ponadto ustalono, iż aż w 13 sprawach (nr 42, 45, 47, 49, 51-54 z 2015 r. oraz nr 4, 9, 11, 13, 15 z 2016 r.) wnioski nie zostały złożone na formularzu określonym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz. U. z 2011, poz. 243 ze zm.). Powyższy brak formalny stanowił uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie spraw. Wnioski zawierały bowiem wszystkie informacje niezbędne do ich rozpatrzenia, a fakt niezłożenia ich na aktualnych formularzach urzędowych stanowił w tym przypadku brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych danych lub dokumentów, zważywszy iż pochodziły one od podmiotów, które były uprawnione do ich uzyskania. Przy czym zaznaczyć należy, że przypadki udostępnienia danych na wniosek o udostępnienie danych z RDO lub dokumentacji dowodowej złożony w innej formie niż wymagana przepisami ww. rozporządzenia lub na nieaktualnym wzorze powinna stanowić nieliczne przypadki załatwienia spraw, w których istotne znaczenie ma szybkość działania organu. Oczywiście wyłącznie w przypadkach kiedy istnieje podstawa prawna ich uzyskania przez wnioskodawcę.

Pracownik urzędu wyjaśnił, iż: „w ww. sprawach dane osób zostały udostępnione pomimo niewłaściwego wniosku z uwagi na termin załatwienia sprawy, jednak w takich sytuacjach praktykuje się ustne informowanie wnioskodawców o konieczności składania wniosków na właściwych formularzach określonych ww. rozporządzeniem. Dodatkowo do odpowiedzi zostały każdorazowo dołączone obowiązujące wzory wniosków z informacją o ich stosowanie”

W badanym zakresie stwierdzono, iż dotyczyło to aż 43 % spraw, co oznacza iż przyjęte przez pracownika organu metody informowania wnioskodawców o właściwym trybie i wniosku umożliwiającym uzyskanie danych z rejestru RDO i dokumentacji dowodowej nie przynoszą pożądanых skutków, a zatem organ powinien wzywać wnioskodawców do złożenia wniosku na prawidłowym formularzu w formie pisemnej (*akta kontroli s. 226-234, 241-248, 252-260, 263-265, 492*).

Dodatkowo kontrola wykazała w tym zakresie następujące nieprawidłowości:

1) W 2 sprawach (nr 46 i 48) udzielono odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z RDO złożone przez polski urząd konsularny, przesłane do kontrolowanej jednostki faksem, 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 nie spełnia powyższych wymogów. Nie wezwano jednak

wnioskodawcy do złożenia wniosku w sposób przewidziany ustawą. Inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych wyjaśnił, że „były to sprawy określone przez wnioskodawcę, czyli Ambasadę w Londynie jako bardzo pilne i prosił o ich udostępnienie w formie e-maila, stąd pracownik postąpił jak wyżej” (*akta kontroli s. 266-271, 492*).

2) W 3 sprawach (nr 46, 48 oraz 57) w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO obejmujące wizerunek twarzy posiadacza dowodu osobistego oraz jego podpis, przesłano wnioski z dokumentacji dowodowej zawierające zdjęcie i czytelny podpis posiadacza dowodu osobistego oraz inne dane, które są zamieszczane we wniosku. Nie było tutaj podstaw do udostępnienia innych danych dotyczących osoby poza zdjęciem i podpisem.

Pracownik urzędu wyjaśnił, że „Trudno było wyodrębnić żądane informacje czyli zdjęcie i podpis, z dokumentu generowanego z RDO. Udostępnione dane z wniosku są tymi samymi danymi udostępnionymi w RDO”

Zdaniem kontrolujących wizerunek twarzy posiadacza dowodu osobistego jest gromadzony 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. 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 1 marca 2015 r., gdyż te dane były uprzednio gromadzone w poprzednim systemie wydawania dowodów osobistych (SWDO) i są gromadzone w RDO. W takim przypadku udostępnienie podpisu posiadacza dowodu osobistego z wniosku złożonego po 1 marca 2015 r. jest możliwe wyłącznie z dokumentacji dowodowej a nie RDO, jednakże dopiero po przedłożeniu przez wnioskodawcę prawidłowego wniosku, tj. o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. W ocenie kontrolujących w powyższych przypadkach, które budzą wątpliwości organu co do trybu udostępnienia danych oraz rejestru, z którego mają być udostępnione organ powinien uprzednio pisemnie wezwać podmiot wnioskujący do doprecyzowania wniosku poprzez wskazanie rejestru, z którego udostępnienia danych żąda z 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, a nie przyjmować szablonowe załatwienie sprawy poprzez każdorazowe kserowanie wniosku osoby, której dotyczy sprawa. Nie jest to bowiem właściwe i prawidłowe udostępnienie danych dotyczących dowodów osobistych (*akta kontroli s. 249-251, 266-271, 493*).

Zdaniem zespołu kontrolnego, za powstałe i opisane powyżej nieprawidłowości i uchybienia w zakresie udostępniania danych z RDO i dokumentacji dowodowej odpowiedzialność ponosi inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych Pani Krystyna Garwacka, która realizowała ww. zadania, jak i Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich - Pani Urszula Drozdowska za niedostateczny nadzór nad pracownikiem odpowiedzialnym za załatwienie ww. spraw.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie od 1 czerwca 2015 r. do 31 maja 2016 r. w Urzędzie Miasta Bartoszyce przyjęto 1149 zgłoszenia meldunkowe (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 120 wybranych zgłoszeń (tj. 10,44% wszystkich spraw), w tym: 40 zgłoszeń zameldowania na pobyt stały, 40 zgłoszeń pobytu czasowego, 20 zgłoszeń wymeldowań z pobytu stałego, 10 zgłoszeń wyjazdu poza granice RP na okres dłuższy niż 6 m-cy oraz 10 zgłoszeń wyjazdu poza granice RP na pobyt stały.

W powyższym zagadnieniu kontrolujący stwierdzili poniżej opisane nieprawidłowości i uchybienia, które przede wszystkim dotyczyły sposobu wypełniania druków zgłoszenia zameldowania na pobyt czasowy, tj.

1. W przypadku zgłoszenia pobytu czasowego w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Kawalerów Maltańskich w Bartoszykach, w Internacie Zespołu Szkół ponadgimnazjalnych Nr 1, im. Kresowiaków w Bartoszykach, czy też w budynku Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego lub w Domu Pomocy Społecznej w Bartoszykach na drukach zgłoszenia w miejscu na własnoręczny czytelny podpis właściciela lokalu widnieje pieczęć ośrodka, a nie podpis pełnomocnika (osoby upoważnionej), a w miejscu na podpis osoby zgłaszającej znajduje się pieczęć i nieczytelny podpis zgłaszającego wraz z imienną pieczęcią zawierającą jej dane – 11 przypadków (druki zgłoszenia pobytu czasowego z 07.09.2015 r. i 25.09.2015 r.) – uchybiecie.

Z wyjaśnień pracownika wynika, iż „ww. druki zgłoszenia zostały przyjęte z nieczytelnym podpisem zgłaszającego z uwagi na imienną pieczęć wskazującą z imienia i nazwiska osobę podpisującą się. W przypadku braku pieczęci imiennej z jedynie podpisem nieczytelnym taki wniosek nie zostałby przyjęty. Z racji tego, że zgłaszającym jest instytucja publiczna, zwyczajowo wprowadzono zasadę przyjęcia wniosku w takiej formie. W przypadku osób fizycznych w takiej formie wnioski nie były przyjmowane”.

Według kontrolujących powyższe stanowiło uchybienie, gdyż ustawa o ewidencji ludności, czy też przepisy wykonawcze do ustawy nie wprowadzają wyróżnień w powyższym zakresie, dlatego też każdorazowo druk zgłoszenia powinien być podpisywany przez osobę zgłaszającą oraz potwierdzającą fakt pobytu w sposób czytelny, ze wskazaniem imienia i nazwiska. Jednocześnie należy stwierdzić, iż powyższe nie wpłynęło na prawidłową rejestrację zgłoszeń zameldowania czasowego w rejestrze mieszkańców, a w razie konieczności możliwe jest ustalenie danych osobowych zarówno osoby meldującej się, jak i potwierdzającej jej fakt pobytu, tj. osoby uprawnionej czyli najemcy bądź właściciela lokalu.

2. Na druku zgłoszenia pobytu czasowego z 20.11.2015 r. dot. Pani [redacted] podpis właściciela lokalu jest nieczytelny – nieprawidłowość.

Z wyjaśnień pracownika wynika, iż ww. „stawiła się wraz z właścicielem lokalu, który w obecności urzędnika złożył swój podpis na druczku potwierdzając tym samym swoje uprawnienia do lokalu. Z uwagi na osobiste stawiennictwo (nie pełnomocnictwo) urzędnik stwierdził prawidłowość wypełnienia druku, jednak przeoczono fakt nieczytelnego podpisu”. Zdaniem kontrolujących pracownik realizujący zgłoszenie meldunkowe powinien każdorazowo i starannie weryfikować przyjmowane zgłoszenie, tzn. badać czy zostało ono właściwie wypełnione i podpisane – w przypadku braku możliwości złożenia czytelnego podpisu pracownik powinien zamieścić na druku właściwą adnotację w tym zakresie. Zamieszczanie na druku

zgłoszenia zameldowania podpisu nieczytelnego może skutkować niemożnością ustalenia przez organ danych osobowych osoby uprawnionej do potwierdzenia pobytu w lokalu osoby meldującej się.

3. Na druku zgłoszenia pobytu czasowego z 16.10.2015 r. dotyczącym zameldowania Pani [redacted] w pkt. 11 nie ma wskazanych danych pełnomocnika dokonującego zameldowania. Do druku meldunkowego zostało załączone pełnomocnictwo potwierdzone za zgodność przez pracownika organu, które powinno zostać jedynie okazane przy czynności zameldowania, a nie pobrane przez organ meldunkowy i gromadzone razem ze zgłoszeniem - uchybiecie.

Przepisy wskazują, iż przy dopełnianiu obowiązku meldunkowego pełnomocnik musi się legitymować odpowiednim pełnomocnictwem, które zdaniem kontrolujących należy jedynie okazać pracownikowi urzędu przy dokonywanej czynności. Ze złożeniem pełnomocnictwa łączy się bowiem obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej wynikający z ustawy o opłacie skarbowej. Przy okazaniu pełnomocnictwa obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej nie powstaje. Ponadto gromadzenie pełnomocnictw jest niecelowe i wiąże się z gromadzeniem zbędnej dokumentacji przez organ. Podkreślić należy, że ocena pracownika czy spełnione są warunki do przyjęcia zgłoszenia meldunkowego i odnotowania zmian w ewidencji ludności jest dokonywana w momencie przyjęcia zgłoszenia i musi być niezwłocznie realizowana.

4. Zameldowanie na pobyt czasowy [redacted] (druk z 04.09.2015 r.) nastąpiło z dniem 01.09.2015 r. chociaż wskazana przez osobę dopełniającą zameldowania data zgłoszenia na druku wskazuje, iż miało to miejsce 23.09.2015 r. Powyższa data nie zgadza się z datą wskazaną przez pracownika przyjmującego zgłoszenie tj. 01.09.2015 r. oraz zameldowaniem zarejestrowanym w ewidencji ludności - nieprawidłowość.

Z wyjaśnień pracownika stanowiska ds. ewidencji ludności wynika, że „ww. sprawie z powodu przeoczenia nie skonfrontowano ze zgłaszającym daty zgłoszenia, skupiając się na prawidłowym czasookresie zameldowania osoby przebywającej w internacie”.

W ocenie kontrolujących powyższych wyjaśnień nie można uznać za zasadne bowiem w systemie „Źródło” przy dacie zameldowania od razu pojawia się kalendarz z datą teraźniejszą, która powinna być zgodna z datą zameldowania. Organ nie może zameldować z inną datą niż data przyjęcia zgłoszenia meldunkowego, nawet jeżeli osoba meldująca się jako okres zameldowania wskazała datę wcześniejszą niż data zgłoszenia – taki druk zgłoszenia meldunkowego powinien posiadać naniesioną przez pracownika organu bądź osobę zgłaszającą meldunek korektę w tym zakresie. Pomimo, iż ustawa ani rozporządzenie nie mówi wprost, iż datą zameldowania jest data złożenia druku zgłoszenia meldunkowego z wykładni przepisów ustawy o ewidencji ludności wynika, iż data zameldowania lub wymeldowania następuje z dniem przedłożenia zgłoszenia organowi meldunkowemu. W niniejszym przypadku powyższy błąd skutkował zarejestrowaniem w ewidencji ludności danych niezgodnie z wykładnią przepisów ustawy o ewidencji ludności.

Podsumowując, kontrolujący wnieśli swoje uwagi łącznie w 14 przypadkach na 120 zgłoszeń meldunkowych podlegających badaniu, co stanowi 11,6 %. W ocenie kontrolujących wykazane wyżej nieprawidłowości i uchybiecia nie wywoływały istotnych, czy też negatywnych skutków w zakresie realizacji całokształtu zadania. Powyższe jednak wskazuje na potrzebę rzetelniejszej analizy przyjmowanych przez pracownika ds. ewidencji ludności zgłoszeń meldunkowych oraz zapewnienie większego nadzoru kierownika wydziału nad komórką wykonawczą.

W ocenie zespołu kontrolnego, za powstałe i opisane powyżej nieprawidłowości i uchybienia w zakresie rejestracji miejsca pobytu obywatela polskiego i cudzoziemca odpowiedzialność ponosi inspektor ds. ewidencji ludności Pani Elżbieta Bukowska, która realizowała ww. zadania, jak i Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich - Pani Urszula Drozdowska za niedostateczny nadzór nad pracownikiem bezpośrednio odpowiedzialnym za stwierdzone nieprawidłowości.

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 120 z 1001 spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą, co stanowiło 11,98%. Badaniu podlegały sprawy złożone w lipcu i sierpniu 2015 r. oraz w styczniu i lutym 2016 r. z teczki oznaczonej sygn. SO.IV.5345.1 – za pobraniem opłaty (sprawy nr 58 i 369) oraz z teczki oznaczonej sygn. SO.IV.5345.2 – bez opłaty za udostępnienie danych (sprawy nr 13-14, 21-26, 34, 45-54, 56-61, 66-71, 76-79, 92-99, 103, 108-112, 115, 119-123, 131-133 oraz nr 492-493, 496, 504, 510-518, 520-529, 531, 537-540, 544-545, 547-552, 555-563, 575-584, 587-589)

Jak ustalono, 118 spośród zbadanych wniosków zostało złożonych w formie pisemnej przez podmioty wykonujące zadania publiczne, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań (Straż Graniczna, komornicy, Policja, organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne, Służba Celna). Natomiast 2 wnioski zostały złożone w formie pisemnej przez podmioty powołujące się na interes prawny (Bank). W przypadku ubiegania się o udostępnienie danych na podstawie art. 46 ust 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności wnioskodawca każdorazowo załączał dokumenty potwierdzające interes prawny (np. kserokopię umowy, dokument potwierdzający zadłużenie) oraz dowód opłaty 31 zł.

Ponadto analiza ww. spraw wykazała, że odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców każdorazowo przybierała formę zaświadczenia o zameldowaniu, wymeldowaniu lub informacji o zgonie dla urzędu skarbowego (sprawa nr 45/2016) generowanego z systemu ewidencji ludności. Pracownik ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że „wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców zwyczajowo prowadzone były w formie zaświadczeń o zameldowaniu lub wymeldowaniu w systemie PUMA. Forma taka narzuca zakres informacji, które w tego rodzaju dokumencie są zawarte tj. imię/imiona i nazwisko, data i miejsce urodzenia, Pesel, adres zameldowania oraz datę zameldowania, stąd w części sprawy były to dane wykraczające poza zakres żądany we wniosku lub części danych nie było. Ponadto na każdym zaświadczeniu stawiana była pieczęć o zwolnieniu opłaty za udostępnienie danych na podstawie art. 53 ustawy o ewidencji ludności, wskazując tym samym, że dokument wydawany był zgodnie z ww. ustawą, a z racji tego, że system PUMA pozwala wygenerować dane w formie zaświadczenia, właśnie taką postać miała odpowiedź na wnioski”. W ocenie zespołu kontrolującego sposób załatwienia spraw w powyższy sposób trzeba ocenić negatywnie, ponieważ skutkowało udostępnieniem danych nie objętych wnioskami. Stwierdzono, że w sprawach nr 526, 527, 528, 529, 531, 547, 548, 549, 558, 559, 560, 561 – udostępniono miejsce urodzenia, w sprawach nr 538, 539, 551 – udostępniono nr Pesel, datę i miejsce urodzenia, w sprawach nr 556, 588, 589 – udostępniono datę i miejsce urodzenia, a w sprawie nr 584 – udostępniono nr PESEL i miejsce urodzenia, pomimo tego, że zakres żądanych danych we wniosku obejmował tylko wybrane dane dotyczące osoby, natomiast w odpowiedzi

przekazano zaświadczenie zawierające dane przetwarzane w systemie PUMA, a więc również takie, które nie były objęte wnioskiem. W niektórych przypadkach taki tryb działania może nawet prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą. W powyższych sprawach nie stwierdzono tego rodzaju negatywnych skutków, a dane zostały udostępnione wyłącznie podmiotom realizującym zadania publiczne. Niemniej postępowanie o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców jest postępowaniem wszczynanym na wniosek, a nie z urzędu, na co wskazuje art. 46 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności, a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony i nie może udostępniać danych nie objętych żądaniem. Ponadto zakres danych udostępnionych powinien być adekwatny do celu ich przetwarzania. Należy zaznaczyć, że wbrew twierdzeniom pracownika organu system PUMA nie narzuca wydania zaświadczenia jako formy udostępniania danych z ewidencji ludności, gdyż posiada, także inne moduły, które umożliwiają edycję danych i ich wydruk wyłącznie w niezbędnym zakresie. Przyjęta forma udzielania odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z ewidencji ludności wynikała z automatyzmu pracownika urzędu (*akta kontroli s. 275-414, 502-504*).

Dodatkowo w 7 sprawach na 120 zbadanych – tj. 5 % (sprawy nr 510, 511, 556, 563 z 2015 r. oraz nr 57, 112 i 120 z 2016 r.) stwierdzono, że wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców nie zostały złożone na formularzu określonym w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 października 2011 r. w *sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego*. Pracownik urzędu wyjaśnił, że „w ww. sprawach dane osób zostały udostępnione pomimo niewłaściwego wniosku z uwagi na termin załatwienia sprawy, jednak w takich sytuacjach praktykuje się ustne informowanie wnioskodawców o konieczności składania wniosków na właściwych formularzach określonych ww. rozporządzeniem”. Powyższe uznano za uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie spraw, albowiem nie istniały tutaj żadne wątpliwości co występowania po stronie wnioskodawcy interesu prawnego w uzyskaniu żądanych danych. Wnioski o udostępnienie danych zawierały wszystkie informacje niezbędne do ich rozpatrzenia, a fakt niezłożenia wniosków na formularzu urzędowym stanowił w tym przypadku brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych dokumentów i podyktowany był pilnością spraw (*akta kontroli s. 281-284, 298-299, 344-345, 356-357, 405-408, 503*).

Stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na rozpatrzeniu wniosku o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, sprawa nr SO.IV.5345.2.517.2015 pomimo tego, że, wniosek został złożony przez asesora komorniczego. Inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, iż „błędnie przyjął, że asesor komorniczy jest upoważniony do pozyskania informacji i złożenia wniosku”. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 3 dane z rejestru PESEL, rejestrów mieszkańców oraz rejestrów zamieszkania cudzoziemców, w zakresie niezbędnym do prowadzenia postępowania egzekucyjnego, udostępnia się komornikom sądowym. W ocenie kontrolujących organ meldunkowy winien wystąpić na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23) do usunięcia jego braków poprzez złożenie wniosku (lub jego podpisanie) przez uprawniony podmiot, a w przypadku braku odpowiedzi wniosek należało pozostawić bez rozpoznania (*akta kontroli s. 392-394, 502-503*).

Wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców udzielano bez zbędnej zwłoki, jak wyżej wskazano w formie zaświadczenia, które sporządzał i podpisywał pracownik ewidencji ludności oraz doręczał wnioskodawcom listem

poleconym. Odpowiedź na wniosek była udzielna najczęściej w tym samym dniu, w którym wpływał wniosek lub maksymalnie w terminie 7 dni.

W ocenie zespołu kontrolnego, za powstałe i opisane powyżej nieprawidłowości i uchybienia w zakresie udostępnienia danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców odpowiedzialność ponosi inspektor ds. ewidencji ludności Pani Elżbieta Bukowska, która realizowała ww. zadania, jak i Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich - Pani Urszula Drozdowska za niedostateczny nadzór nad pracownikiem odpowiedzialnym.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta Bartoszyce wszczęto 55 postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego, z których 43 zakończono do 31 maja 2016 r. wydaniem decyzji. Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 8 wybranych spraw, w których Burmistrz Miasta Bartoszyce orzekł o:

1. zameldowanie na pobyt czasowy - sygn. akt SO.IV.5343.21.2015;
2. umorzenie postępowania - sygn. akt SO.IV.5343.23.2015; SO.IV.34.2015; SO.IV.5343.5.2016;
3. wymeldowanie z pobytu stałego - sygn. akt SO.IV.5343.27.2015; SO.IV.51.2015; SO.IV.5343.4.2016; SO.IV.5343.13.2016.

Podstawę prawną wszczęcia postępowań wymienionych w punktach 2-3 stanowił art. 35 ustawy o ewidencji ludności, natomiast postępowania wymienionego w punkcie 1 - art. 31 ust. 1 tej ustawy. Postępowania administracyjne dotyczące realizacji obowiązku meldunkowego prowadzone były w oparciu o przepisy ustawy z Kodeks postępowania administracyjnego 14 czerwca 1960 r. (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) – dalej zwane jako k.p.a.

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

1. W sprawach nr SO.IV.5343.21.2016 i nr SO.IV.5343.51.2016 zawiadomienie na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. o zakończeniu postępowania wyjaśniającego i możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem i wypowiedzenia się w sprawie w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma nie wystosowano do jednej ze stron tego postępowania. W sprawie tej nie doręczono również tej samej stronie decyzji organu. Powyższe skutkowało naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz możliwością wzruszenia wydanych decyzji w trybie wznowienia postępowania, jednakże wyłącznie na żądanie strony (art. 145 § 1 pkt 4 i art. 147 k.p.a.) zgłoszone w terminie miesiąca licząc od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji (art. 148 k.p.a.). W sprawie SO.IV.5343.21.2016 Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich - Pani Urszula Drozdowska wyjaśniła, „iż miejsce pobytu tej strony nie zostało ustalone i reprezentuje go przedstawiciel. Natomiast niedoręczenie decyzji wynika z omyłkowego pominięcia, które nie miało wpływu na treść decyzji, a przedstawiciel tej strony został poinformowany o zaistniałej sytuacji” Natomiast w sprawie SO.IV.5343.51.2016 ww. kierownik wydziału wyjaśnił, iż „fakt zawiadomienia Pani Pawelec wynikał raczej z ostrożności, gdyż wydawało się, że nie posiadała ona statusu strony w niniejszym postępowaniu (prowadzonym z urzędu), gdyż stroną niewątpliwie był przede wszystkim właściciel lokalu, czyli gmina miejsca. Powyższe nie miało żadnego wpływu na treść decyzji o wymeldowaniu poprzedniego najemcy.” W ocenie kontrolujących najemca lokalu posiada interes prawny – zgodnie z interpretacją art. 28 k.p.a. i jest stroną postępowania. Posiadanie statusu strony postępowania daje możliwość

wniesienia odwołania w przypadku niekorzystnego rozstrzygnięcia organu. W tej sprawie strona została pobawiona ww. uprawnień, jednakże nie wywołało to wobec niej negatywnych skutków, ale tylko dlatego, że organ orzekł o wymeldowaniu, co jest rozstrzygnięciem korzystnym także dla pominiętej strony tego postępowania – tj. najemcy lokalu (*akta kontroli s. 458-468, s.499- 500*).

2. W sprawie nr SO.IV.5343.13.2016 materiał dowodowy nie zawiera ustaleń dotyczących trwałości opuszczenia miejsca pobytu stałego przez osobę zgłoszoną do wymeldowania i jest mało wyczerpujący, co zdaniem kontrolujących stanowi naruszenie art. 7 i 77 k.p.a. Ponadto w decyzji organ nie uzasadnił i nie ocenił w sposób przekonywujący, że przesłanka trwałości została spełniona co stanowi naruszenie art. 11 oraz 107 § 3 k.p.a. W ocenie kontrolujących przedmiotowe postępowanie zostało przeprowadzone z istotnym naruszeniem zasad procedury administracyjnej, co w przypadku wniesienia odwołania przez jedną ze stron skutkowało uchyleniem zaskarżonej decyzji. Z Wyjaśnień Pani Urszuli Drozdowskiej – Kierownika Referatu Spraw Obywatelskich wynika, iż „zebrany materiał w chwili prowadzenia postępowania wydawał się wystarczający, w chwili wydawania wyroku rozwodowego (wrzesień 2015 r.) małżonkowie nie zamieszkiwali razem. Jednakże po przeanalizowaniu uzasadnienia przedmiotowej decyzji, można odnieść wrażenie, że brakuje wprost odniesień do przesłanki trwałości. W uzasadnieniu podkreślono fakt fikcyjności meldunku, co prowadziło do wniosku, że spełnia przesłanki przesądzające o wymeldowaniu”.

Ponadto za uchybienie kontrolujący uznali okoliczność, iż w sprawie nr SO.IV.5343.4.2016 organ nie przesłuchał świadków tj. poprzednich właścicieli lokalu (osób spokrewnionych z wymeldowywaną) w celu ustalenia jej faktycznego miejsca pobytu celem doręczenia zawiadomienia o wszczęciu i wystąpił do sądu o ustanowienie przedstawiciela. Jako przedstawiciela organ wskazał pracownika organu, co jest praktyką dozwoloną, jednakże jeżeli organ może ustalić osoby spokrewnione, to one w pierwszej kolejności powinny być one przesłuchane na okoliczność ustalenia faktycznego miejsca pobytu osoby zgłoszonej do wymeldowania i wzięte pod uwagę przy konieczności ustanowienia dla niej przedstawiciela. Uchybienie stanowiło także cytowanie w skierowanym do stron zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nieaktualnego brzmienia art. 40 § 4 k.p.a., którego brzmienie zmieniło się w listopadzie 2015 r. (sprawy nr SO.IV.5343.4.2016; SO.IV.5343.13.2016; SO.IV.5343.51.2015; oraz SO.IV.5343.34.2015).

W ocenie kontrolujących wskazane uchybienia nie wywołały negatywnych skutków, niemniej organ powinien na bieżąco śledzić zmiany w przepisach prawa i w toku postępowania prawidłowo oraz zarazem wyczerpująco pouczać strony o ich prawach i obowiązkach.

Z ustaleń kontrolujących wynika, iż osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w zakresie postępowań meldunkowych ponosi pracownik prowadzący postępowania tj. Pani Monika Bojarska (zajmująca wówczas stanowisko inspektora ds. ewidencji ludności) oraz Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich - Pani Urszula Drozdowska, która przygotowuje projekt decyzji do podpisu burmistrza, a także pełni bezpośredni nadzór nad zadaniami referatu.

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 przestrzegала

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) Prawidłowe 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) Rzetelną weryfikacją wniosków o wydanie dowodu osobistego – czy zawierają one podpis wnioskodawców w wyznaczonym na wniosku miejscu (dot. osób pełnoletnich, jak i wniosków osób małoletnich składanych przez ich rodziców lub opiekunów prawnych).
- 3) Prawidłową rejestrację w RDO danych w zakresie przyczyny wydania dowodu osobistego (art. 46 ustawy o dowodach osobistych).
- 4) Wydane wnioskodawcom potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego pozostawić w ich dyspozycji (nie włączać do kopert dowodowych).
- 5) Zamieszczanie na wniosku o wydanie dowodu osobistego adnotacji o przyjęciu wniosku w trybie art. 26 ust. 1 ustawy i umożliwienie odbioru dokumentu pełnomocnikowi za okazaniem stosownego pełnomocnictwa bez jego pobierania do koperty, lecz z właściwym odnotowaniem danych pełnomocnika na formularzu odbioru dowodu osobistego.
- 6) Przyjmowanie zgłoszeń utraty dowodu osobistego i rejestrację zdarzenia w RDO oraz wydanie stosownego zaświadczenia, wyłącznie w przypadku utraty dowodu osobistego w terminie jego ważności (nie unieważnionego z powodu innych przyczyn).
- 7) Wylimitowanie przypadków unieważniania dowodu osobistego niezgodnie z przyjętym na piśmie zgłoszeniem (utrata lub zniszczenia).
- 8) Niepobieranie do kopert dowodowych zaświadczeń o utracie lub zniszczeniu dowodu osobistego wydanych uprzednio przy zgłoszeniu zdarzenia w organie.
- 9) Wydawanie osobom zgłaszającym w organie gminy utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego, prawidłowo i rzetelnie wypełnionych zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, zawierających wszystkie informacje zarówno w zakresie danych dotyczących dowodu osobistego, jak i danych dotyczących osoby zgłaszającej wraz z oznaczeniem zdarzenia (utrata/zniszczenie) i podstawą jego wydania (z urzędu czy na wniosek).
- 10) Udostępnianie danych z RDO i dokumentacji dowodowej tylko w żądanym przez wnioskodawcę zakresie oraz na prawidłowo wypełnionych i właściwych wzorach formularzy określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.
- 11) Stosowanie przepisów § 42 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych poprzez zamieszczanie na wnioskach o udostępnianie danych z RDO i dokumentacji dowodowej adnotacji o dacie wpływu wniosku do organu.

- 12) Udostępnianie urzędom konsularnym danych z dokumentacji dowodowej wyłącznie za pośrednictwem drogi elektronicznej zapewniającej bezpieczeństwo i właściwą ochronę przepływu danych osobowych.
- 13) Przyjmowanie zgłoszeń meldunkowych obywateli polskich i cudzoziemców na prawidłowo wypełnionych i czytelnie podpisanych formularzach oraz dokonywanie zameldowania w zbiorze ewidencji ludności z datą przyjęcia zgłoszenia przez pracownika organu.
- 14) Niepobieranie do zgłoszenia meldunkowego dokonywanego przez osobę upoważnioną pełnomocnictwa, a jedynie jego weryfikacja przy czynności meldunkowej.
- 15) Udostępnianie danych z ewidencji ludności wyłącznie w żądanym przez wnioskodawcę zakresie, na prawidłowo wypełnionym i podpisanym przez osobę wzorze formularza określonego w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego.
- 16) Udzielanie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców w formie adekwatnej do dokonywanej czynności, z wykorzystaniem odpowiednich modułów systemu obsługującego ewidencję ludności.
- 17) 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 Burmistrza 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 Chojewski