



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.12.2016

Olsztyn, 30 grudnia 2016 r.

Pan
Arkadiusz Dobek
Wójt Gminy Biskupiec
ul. Rynek 1
13-340 Biskupiec

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 Biskupiec (NIP 8771002969, REGON 000532814), w siedzibie jednostki kontrolowanej przy ul. Rynek 1, 13-340 Biskupiec.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce funkcję Wójta Gminy Biskupiec (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Arkadiusz Dobek, który stanowisko to objął 5 grudnia 2014 r.

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

- Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolnego posługujący się legitymacją służbową nr 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.1101.2016 z dnia 14 listopada 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 11*);
- 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.0030.1102.2016 z dnia 14 listopada 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 12*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Biskupiec przeprowadzono w dniach 21 i 24 listopada 2016 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 5/2016.

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

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 391) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 722).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy Biskupiec, nadanym zarządzeniem Wójta Gminy Biskupiec nr 98/2015 z 25 września 2015 r., zadania objęte badaniem kontrolnym, tj. prowadzenie ewidencji ludności oraz wydawanie dowodów osobistych, należą do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego. Zadania dotyczące dowodów osobistych realizowane są przez Zastępcę Kierownika USC. Na stanowisku tym od 1 stycznia 2015 r. zatrudniona jest Pani Beata Jaroszevska. Natomiast zadania w zakresie ewidencji ludności realizowane są przez podinspektora ds. ewidencji ludności, spraw wojskowych i obronności. Stanowisko to znajduje się w strukturze organizacyjnej USC. Od 1 lutego 2015 r. zajmuje je Pani Agnieszka Malinowska. Ponadto ustalono, że w razie nieobecności jednej z pracownic USC, druga zastępuje ją w wykonywaniu kontrolowanych zadań (*akta kontroli s. 24-39*).

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 sierpniu i listopadzie 2015 r. oraz w lutym i maju 2016 r., tj. 11,19% wszystkich wniosków o wydanie dowodu osobistego, które wpłynęły do organu w okresie objętym kontrolą (1072).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności dowodu – 79 przypadków,
- po raz pierwszy – 22 przypadki,
- utrata dowodu – 7 przypadków,
- zmiana danych zawartych w dowodzie osobistym – 5 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 5 przypadków,
- zmiana wizerunku twarzy – 1 przypadek,
- inna przyczyna – 1 przypadek.

Z dokonanych ustaleń wynika, iż co do zasady wnioski były składane i realizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Pracownik Urzędu Gminy Biskupiec ustalał tożsamość wnioskodawcy oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry. Jednocześnie w zakresie składania i realizowania wniosków o wydanie dowodu osobistego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Jednostkowy przypadek braku podpisu rodzica na wniosku o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego (wniosek z 11.08.2015 r. nr 2812022/2015/5126128/01) – wniosek zawierał wyłącznie podpis małoletniego.

2) Jednostkowy przypadek zarejestrowania w RDO błędnej przyczyny wydania dowodu osobistego (wniosek z 13.05.2016 r. nr 2812022/2016/5539523/01). Zarejestrowana przyczyna, tj. „uszkodzenie dowodu”, jest zgodna z wnioskiem, ale niezgodna ze stanem faktycznym i prawnym. Powinna być „utrata dowodu”, ponieważ poprzedni dowód został unieważniony z dniem 08.11.2010 r. z tej właśnie przyczyny. Ponadto wymienionej osobie zostało wydane zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego pomimo tego, że poprzedni dowód osobisty był już nieważny.

3) Jednostkowy przypadek przyjęcia wniosku o wydanie dowodu osobistego z nieczytelnym

podpisem wnioskodawcy (wniosek z 09.02.2016 nr 2812022/2016/3864605/01).

W zakresie nieprawidłowości wskazanej w pkt 1 pracownik odpowiedzialny za realizację przedmiotowego wniosku, tj. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, iż: „*Przy składaniu wniosku dowodowego w dniu 11.08.2015 r., nr 2812022/2015/5126128/01 dla małoletniego (...) obecna była matka (...), przez pomyłkę wniosek podpisał małoletni i nie wypełniono „adnotacji urzędowych w części dotyczącej danych rodzica składającego wniosek”*”. W ocenie kontrolujących stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość nie miała wpływu na realizację przedmiotowego wniosku i nie wywołała negatywnych skutków w zakresie realizacji całości zadania, ponieważ odbiór dowodu potwierdził rodzic małoletniego, jednakże brak podpisu rodzica na wniosku narusza dyspozycję art. 28 pkt 11 ustawy o dowodach osobistych i § 5 ust. 1 w związku z § 4 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia. Z powołanych przepisów jednoznacznie wynika, że za osobę małoletnią, której do ukończenia 18 roku życia zostało więcej niż 30 dni, wniosek składa i podpisuje jeden z rodziców (*akta kontroli s. 40-45, 206*).

W zakresie nieprawidłowości wskazanej w pkt 2 Zastępca Kierownika USC, Pani Beata Jaroszevska wyjaśniła, iż: „*W dniu 13.05.2016 r. przyjąłem od Pana (...) zgłoszenie uszkodzenia dowodu osobistego oraz wydałem mu zaświadczenie o uszkodzeniu dowodu, ponieważ posiadał on dowód osobisty, omyłkowo nie sprawdziłem, że dowód ten był unieważniony z powodu utraty od 8.11.2010 r. Prawdopodobnie w okresie od zgłoszenia utraty do chwili złożenia wniosku został odnaleziony stąd zaistniała sytuacja*”. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą zarejestrowaniem w RDO niepoprawnych danych w zakresie rzeczywistej przyczyny wydania dowodu osobistego oraz niezasadnym wydaniem wnioskodawcy zaświadczenia o uszkodzeniu dowodu, którym osoba nie powinna się w ogóle posługiwać (*akta kontroli s. 46-54, 206*).

W ocenie kontrolujących stwierdzona w pkt 3 nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 28 pkt 11 ustawy o dowodach osobistych, który wymaga złożenia przez wnioskodawcę, w miejscu do tego przeznaczonym na wniosku własnoręcznego i czytelnego podpisu. Pracownik przyjmujący wniosek o wydanie dowodu osobistego powinien każdorazowo zadbać, o to aby wnioskodawca złożył w odpowiedniej rubryce na wniosku podpis własnoręczny i czytelny, który będzie zawierał nie tylko nazwisko wnioskodawcy, ale także jego imię. Zdaniem kontrolujących niewłaściwa realizacja powyższego wymogu może skutkować w przyszłości problemami z weryfikacją autentyczności podpisu wnioskodawcy w innych postępowaniach (sądowych lub karnych). Przy czym w trakcie kontroli bezpośredniego skutku opisanej nieprawidłowości nie wykazano (*akta kontroli s. 206*).

Ponadto stwierdzono 3 przypadki, w których na wnioskach o wydanie dowodu osobistego dla małoletnich pracownik nie zamieścił adnotacji o danych rodzica składającego wniosek w imieniu małoletniego (stosowna rubryka na wniosku pozostała nieuzupełniona) – dotyczy to wniosków z 16.02.2016 r. nr 2812000/2016/6457496/01 i nr 2812022/2016/8987984/01 oraz wniosku z 12.02.2016 r. nr 2812022/2016/4549079/01. Stanowiło to uchybienie, które nie miało wpływu na całokształt badanego zagadnienia i nie wywołało skutków (*akta kontroli s. 55-67*).

Z wyjaśnień odpowiedzialnego pracownika – Zastępcy Kierownika USC Pani Beaty Jaroszevskiej wynika, iż uchybienie to powstało w wyniku nieuwagi oraz dużej ilości przyjmowanych w tym okresie wniosków o wydanie dowodu osobistego (*akta kontroli s. 206*).

Jednocześnie z ustaleń kontroli wynika, iż wyprodukowane dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do powołanego na wstępie rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód wpisywała datę oraz składała podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek. Przy czym, stwierdzono, iż w 2 przypadkach formularz odbioru dowodu (dot. formularzy nr: 2812022/2015/2417904/01 i 2812022/2015/1664928/01) zawiera nieczytelny podpis wnioskodawcy, co stanowi naruszenie art. 28 ust.11 oraz 31 ust 2 pkt 8 ustawy o dowodach osobistych. Ponadto w jednostkowym przypadku stwierdzono, iż formularz

odbioru dowodu osobistego nr 2812022/2016/1577063/01 nie zawiera daty odbioru dokumentu przez wnioskodawcę, co z kolei nie spełnia wymogu zapisu § 13 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego dowodów osobistych (*akta kontroli s. 70, 73, 129-130*).

Z wyjaśnień Zastępcy Kierownika USC wynika, iż dołożył wszelkich starań oraz pouczył wnioskodawców o konieczności złożenia czytelnego podpisu, jednak mimo to podpisali się oni mało czytelnie (*akta kontroli s. 206-207*).

Opisane powyżej przypadki skutkowały naruszeniem przepisów dotyczących odbioru dowodu osobistego, które w ocenie zespołu kontrolnego powstały w wyniku niedostatecznej rzetelności pracownika w momencie odbioru dokumentu przez wnioskodawcę. Przy czym były to zaledwie 3 przypadki na 120, co stanowi 2,5% zbadanych spraw, a zatem błędy te mają charakter incydentalny.

2. Unieważnianie dowodów osobistych w Rejestrze Dowodów Osobistych.

Badaniu poddano 98 przypadków unieważnień (79 upływu terminu ważności, 7 utraty, 5 zmiany danych, 5 uszkodzeń, 1 zmiana wizerunku twarzy i 1 inna przyczyna). We wszystkich zbadanych przypadkach zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO). W przypadku zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zgłoszenie utraty dowodu. W tym zakresie nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s. 216*).

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

Badaniem objęto 13 spraw, tj. wszystkie, które zostały wszczęte w okresie objętym kontrolą (teczka DO.5345 - sprawy z 2015 r. od nr 12 do 23 oraz sprawa z 2016 r. nr 1). Analiza wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne, zwolnione od opłaty za udostępnienie danych lub dokumentacji dowodowej. Jednocześnie ustalono, że odpowiedzi na wnioski przygotowywał i podpisywał Zastępca Kierownika USC. Sprawy były załatwiane niezwłocznie - terminy załatwienia wynosiły od 1 do 3 dni od daty wpływu wniosku do urzędu, ponadto 4 wnioski załatwiono już w dniu ich wpływu do jednostki.

W tym zakresie kontrola wykazała następujące nieprawidłowości:

1) W sprawach nr DO.5345.12.2015 i DO.5345.23.2015 wnioski o udostępnienie w trybie jednostkowym danych z RDO zostały przekazane według właściwości miejscowej do Urzędu Miejskiego w Biskupcu (pow. olsztyński). Wnioski przekazano w trybie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm. – dalej jako k.p.a.). Zgodnie z powołanym przepisem, jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. W ww. sprawach przepis powyższy nie miał zastosowania, ponieważ zgodnie z art. 65 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych „organy gmin udostępniają dane z RDO w zakresie posiadanego dostępu”. Każdy organ ma dostęp do danych dotyczących wniosków załatwionych przez inne organy gmin oraz wydanych przez nie dowodów osobistych, a zatem miejsce wystawienia dokumentu tożsamości nie ma żadnego znaczenia w sprawie. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, że przekazanie ww. wniosków do Urzędu Miejskiego w Biskupcu nastąpiło przez pomyłkę. Sposób załatwienia wskazanych spraw wskazuje jednocześnie, że pracownik nie dokonał należytej analizy przepisów w tym zakresie. Powyższa nieprawidłowość skutkowała niezasadnym i niezgodnym z prawem przekazaniem wniosków do innego urzędu oraz uchyleniem się od załatwienia sprawy przez organ właściwy (*akta kontroli s. 79, 80, 99, 100, 205*).

2) W sprawie SO.5345.13.2015 wniosek o udostępnienie dokumentacji - koperty osobowej został załatwiony poprzez przesłanie kserokopii wniosków o wydanie dowodu osobistego, bez

uprzedniego wyjaśnienia rzeczywistej woli wnioskodawcy oraz istoty żądania. Wnioskodawca nie sprecyzował, czy chce dokumenty oryginalne, czy też wystarczą kopie. W tej sytuacji pracownik kontrolowanej jednostki powinien był wezwać wnioskodawcę do sprecyzowania żądania. Brak wezwania stanowił nieprawidłowość i skutkowało załatwieniem wniosku niezgodnie z rzeczywistą wolą wnioskodawcy oraz koniecznością złożenia przez niego ponownego wniosku w tej samej sprawie. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, że: „*W sprawie nr DO.5345.13.2015 w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie koperty dowodowej wnioskodawca nie wskazał formy udostępnienia dokumentacji, uznałam więc o przesłaniu kserokopii wniosków dowodowych, ponieważ oryginały rzadko są zwracane w terminach*” (akta kontroli s. 81-84, 205).

3) W sprawie nr DO.5345.21.2015 w odpowiedzi na wniosek komornika o dane z RDO (zapytanie dot. serii i numeru aktualnego dowodu osobistego) przekazano żądane dane, a dodatkowo także datę wydania i datę ważności dowodu oraz nazwę organu wydającego dowód. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, że przekazał dane w nadmiarze „*przez niedopatrzanie z powodu stosowania tych danych jako pełnych*”. Przyjęty tryb działania skutkowało udostępnieniem danych nie objętych wnioskiem. Należy podkreślić, że postępowanie o udostępnienie danych z RDO jest wszczynane wyłącznie na wniosek, a nie z urzędu, na co wskazuje art. 72 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych, a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony. Nie powinien więc udostępniać danych nie objętych żądaniem, nawet jeżeli podmiot wnioskujący jest uprawniony do ich uzyskania. Ponadto zakres danych udostępnionych powinien być adekwatny do celu ich przetwarzania (akta kontroli s. 97, 98, 204).

Jako uchybienia o charakterze formalnym nie mające wpływu na prawidłowość załatwienia spraw i nie wywołujące skutków należy natomiast zakwalifikować:

1) Sprawy nr DO.5345.16.2015, DO.5345.17.2015 i DO.5345.18.2015 - udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi na wnioski złożone na formularzu wniosku o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO. Trzeba wyjaśnić, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz. U. Nr 243, poz. 1452 ze zm.) przewiduje odrębny wzór wniosku dla każdego rodzaju sprawy. Wzór wniosku o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym stanowi załącznik nr 4 ww. rozporządzenia i powinien być zastosowany we wskazanych sprawach. Pani Beata Jaroszevska wyjaśniła, że udzieliła odpowiedzi na wnioski Policji dotyczące udostępnienia oryginałów kopert dowodowych (tryb udostępnienia dokumentacji) złożone na formularzu wniosku o udostępnienie danych z RDO, ponieważ chciała załatwić sprawy bez zbędnej zwłoki (akta kontroli s. 87-92, 204).

2) Sprawy nr DO.5345.19.2015 i DO.5345.20.2015 - udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi na wnioski złożone na nieobowiązującym od 1 marca 2015 r. formularzu wniosku o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL i EWiUDO. Pani Jaroszevska wyjaśniła: „*(...) udzieliłam odpowiedzi na wniosek Policji o udostępnienie dokumentacji (oryginałów wniosków o wydanie dowodu osobistego) pomimo przesłania przez Policję nie obowiązującego wniosku z chęci załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. Poinformowałam wnioskodawcę o obowiązujących wnioskach przysyłając stosowne w załączeniu*”. Powyższe wyjaśnienia znajdują potwierdzenie w treści udzielonych odpowiedzi, które zawierają pouczenie o prawidłowym wzorze wniosku (akta kontroli s. 93-96, 204).

3) Sprawa nr DO.5345.15.2015 - w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO jedną z żądanych danych, tj. wizerunek osoby przesłano w formie kserokopii wniosku o wydanie dowodu osobistego. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, że przesłał żądane dane oraz kserokopię tylko wizerunku twarzy, nie zaś całego wniosku, jak było wpisane w odpowiedzi. Odnosząc się do wyjaśnień pracownika trzeba wskazać, że RDO prowadzony jest w formie elektronicznej. W rejestrze gromadzi się m.in. fotografie

wnioskodawcy. Jeżeli wniosek o wydanie dowodu został złożony w postaci papierowej, wówczas fotografia w RDO jest odwzorowaniem cyfrowym zdjęcia załączonego do wniosku. Formalnie rzecz biorąc nie ma zatem podstaw, aby w przypadku żądania wizerunku twarzy z RDO, w odpowiedzi dostarczać kserokopię wniosku o wydanie dowodu osobistego, nawet jeżeli kopia obejmuje tylko załączoną do wniosku fotografię. Ponadto aplikacja ŹRÓDŁO służąca do obsługi RDO zawiera moduł dotyczący udostępniania danych z RDO, umożliwiający wygenerowanie danych, w tym wizerunku osoby, bezpośrednio z systemu (*akta kontroli s. 85, 86, 2014*).

Podsumowując, nieprawidłowości lub uchybienia stwierdzono w 10 z 13 zbadanych spraw w tym zakresie, przy czym istotne błędy dotyczyły 4 spraw.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. w Urzędzie Gminy Biskupiec przyjęto 254 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 34 wybrane zgłoszenia (tj. 13,38 % wszystkich spraw), w tym: 18 zgłoszeń zameldowania na pobyt stały, 6 zgłoszeń pobytu czasowego (w tym 2 zgłoszeń dotyczących cudzoziemców), 7 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego, 2 wymeldowania z pobytu czasowego oraz 1 zgłoszenie wyjazdu poza granice RP na okres dłuższy niż 6 miesięcy.

Przeprowadzona analiza w tym obszarze wykazała, iż dwa zgłoszenia zameldowania cudzoziemców zostały dokonane na formularzu niezgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 września 2011 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (Dz. U. Nr 220, poz. 1306 ze zm.). Z wyjaśnień pracownika ewidencji ludności, Pani Agnieszki Malinowskiej wynika, iż: *„Pośpiech właściciela lokalu i ogólne zamieszanie jakie w tym dniu stworzył w biurze meldunkowym spowodował, iż przeoczyłam ten fakt”*. Dokonanie na podstawie nieaktualnych już druków zameldowania zgłoszenia pobytu czasowego cudzoziemców stanowiło nieprawidłowość, która jednakże nie wpłynęła na rejestrację prawidłowych danych cudzoziemca w gminnym rejestrze meldunkowym oraz rejestrze PESEL (*akta kontroli s. 101-106, 200*).

Ustalenia kontroli wskazują, że pozostałe zgłoszenia meldunkowe przyjęte w okresie kontrolnym zostały złożone w sposób prawidłowy i zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL, rejestrach mieszkańców i rejestrze zamieszkania cudzoziemców.

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

Organ gminy udostępnia dane osobowe w trybie jednostkowym z rejestru mieszkańców (RM) i rejestru zamieszkania cudzoziemców (RZC), działając w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (rozdział 6, art. 45-58), a także zgodnie z przepisami wykonawczymi do ww. ustawy, tzn. z rozporządzeniem 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 (ze zm. Dz. U. z 2014 r., poz. 1947).

W zakresie udostępniania danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców analizie poddano akta 50 z 250 spraw, które wpłynęły do organu

w okresie objętym kontrolą (20%). Badaniu poddano sprawy z września 2015 r. – teczka SO.5345 (sprawy od nr 160 do nr 183, przy czym, pod nr 172 omyłkowo zarejestrowano 2 sprawy) oraz sprawy ze stycznia i lutego 2016 r. – teczka oznaczona symbolami EL lub SO 5345 (sprawy od nr 1-12, 17- 24, 27-29, 32-35) oraz jeden wniosek o udostępnienie danych złożony przez komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w Szczecinie Prawobrzeże i Zachód z 21.12.2015 r. (wniosek bez daty wpływu oraz oznaczenia sygn. sprawy).

Analiza ww. spraw wykazała, iż 41 spośród złożonych w okresie kontrolnym wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności zostało złożonych w formie pisemnej przez podmioty wykonujące zadania publiczne, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań (m.in. Policja, organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne, komornicy), natomiast 9 wniosków pochodziło od podmiotów powołujących się na interes prawny.

Dane udostępniono wyłącznie w żądanym przez wnioskodawców zakresie, na wnioski złożone na odpowiednim formularzu, prawidłowo wypełnionym. Wyjątek w tym zakresie stanowiła sprawa nr SO.5345.1.2016, gdzie wniosek złożony został na nieobowiązującym już wzorze formularza. W ocenie kontrolujących jednostkowy przypadek przyjęcia wniosku o udostępnienie danych na nieaktualnym wzorze formularza stanowił uchybienie, które nie rzutowało na całość oceny badanego zagadnienia, jak również na właściwe załatwienie żądania udostępnienia wskazanych w tym wniosku danych, ponieważ zawierał on wszystkie informacje niezbędne zarówno do oceny merytorycznej wniosku, jak i odszukanie w odpowiednim rejestrze wskazanej we wniosku osoby. Z wyjaśnień pracownika wynika, iż w trakcie składania wniosku nie dostrzegł on, że przedstawiony przez wnioskodawcę wzór formularza nie jest aktualny.

Zgodnie z art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności w przypadku podmiotów wykonujących zadania publiczne żądane dane udostępniono nieodpłatnie. Zgodnie zaś z art. 53 pkt 2 cyt. ww. ustawy w przypadku podmiotu powołującego się na interes prawny organ pobierał opłatę w wysokości 31 zł. Odpowiedzi na wnioski udzielane były w formie odrębnego pisma, które sporządzał i podpisywał pracownik ewidencji ludności.

Ponadto stwierdzono, iż, jeden wniosek o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców nie został oznaczony datą wpływu, nie zarejestrowano go w spisie spraw, a w ostateczności nie został przez organ załatwiony (nieprawidłowość). Pani Agnieszka Malinowska - pracownik stanowiska ewidencji ludności, osoba odpowiedzialna za wskazaną nieprawidłowość wyjaśniła, iż: *„Wniosek ten wpłynął razem z wnioskiem o udostępnienie danych pana (...) i skleił się z nim, w taki sposób, że jako pierwszy był wniosek dotyczący pana (...), a pod nim wniosek dotyczący pani (...). Świadczy o tym pieczęć z datą wpływu tylko na wniosku pana (...). Również pracownik sekretariatu Urzędu, który przyjmuje korespondencję, zarejestrował tylko jeden wniosek”*. Zdaniem kontrolujących przeoczenie wpływu wniosku do organu stanowi rażące naruszenie przepisów, albowiem wniosek ten nie został w ogóle rozpatrzony przez organ. Odpowiedzialność za tę nieprawidłowość ponosi nie tylko pracownik ewidencji ludności odpowiedzialny za merytoryczne załatwienie sprawy, ale także pracownik wykonujący czynności kancelaryjne w urzędzie, bowiem nie odnotował na tym wniosku adnotacji o dacie jego wpływu do urzędu (*akta kontroli s. 123,200*).

W zakresie terminowości ustalono, iż w 24 zbadanych sprawach odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych udzielona została w dniu wpływu wniosku do organu, w 17 sprawach – w ciągu 1-2 dni od dnia wpływu wniosku, natomiast w 4 sprawach w terminie 3 dni i w dwóch sprawach w terminie 4 dni. Ponadto wniosek nr SO.5345.172.2015 przekazano według właściwości miejscowej na podstawie art. 65 § 1 k.p.a.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Biskupiec wszczęto 14 postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, z których 11 zakończono do 30 czerwca 2016 r.

Zgodnie z próbą określoną w programie kontroli, zbadano akta 6 wybranych spraw, w których Wójt Gminy Biskupiec orzekł o:

1. wymeldowaniu z pobytu stałego - nr SO.5343.10.2015; SO.5343.13.2015; EL.5343.5.2016;
2. umorzeniu postępowania - nr SO.5343.12.2015; SO.5343.1.2016; EL.5343.7.2016.

Podstawę prawną wszczęcia wymienionych postępowań stanowił art. 35 ustawy o ewidencji ludności. Postępowania administracyjne dotyczące realizacji obowiązku meldunkowego prowadzone były w oparciu o przepisy k.p.a.

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

1) W zawiadomieniach do stron o miejscu i terminie przesłuchania świadków wystosowanych na podstawie art. 79 § 1 k.p.a. nie pouczano stron o treści art. 79 § 2 k.p.a., tj. o możliwości czynnego uczestnictwa w dowodzie (dotyczy wszystkich zbadanych spraw, w których na etapie postępowania wyjaśniającego organ przeprowadzał dowody w postaci przesłuchania świadków, oględzin lokalu). Pracownik wyjaśnił, iż „w istocie, pouczenia tego nie było w treści zawiadomień o miejscu i terminie przesłuchania, kierowanym do stron postępowania. Korzystałam z dokumentu opracowanego i użytkowanego w latach poprzednich i nie sądziłam, że jest to nieprawidłowe. Jednak poczynawszy od sprawy z dnia 29.06.2016 r. o znaku: EL.5343.10.2016 pouczenie takie zamieściłam w treści zawiadomienia. Każde następne zawiadomienie o zakończeniu postępowania takie pouczenie posiada”.

Zdaniem kontrolujących powyższe stanowi nieprawidłowość, gdyż organ naruszył zasadę należytego i wyczerpującego informowania stron na każdym etapie postępowania administracyjnego o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy. Obowiązek ten wynika z art. 9 k.p.a., i jego niezastosowanie mogło mieć wpływ na realizację przez strony uprawnień wynikających z art. 10 § 1 k.p.a. Z ustaleń kontrolujących wynika, iż wskazana nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków, niemniej organ w toku postępowania powinien prawidłowo i wyczerpująco pouczać strony o ich prawach i obowiązkach (*akta kontroli s. 137 168, 169, 203*).
2) W sprawie SO.5343.12.2015 wymeldowanie Pani (...) z pobytu stałego, nastąpiło w sposób niezgodny z ustawą albowiem za pośrednictwem Urzędu Miasta Toruń, który przyjął druk zgłoszenia wymeldowania i przesłał go do Urzędu Gminy Biskupiec prowadzącego postępowanie administracyjne dotyczące wymeldowania wskazanej przez wnioskodawcę osoby. Na tej podstawie organ prowadzący sprawę wydał decyzję o umorzeniu postępowania. Zaznaczyć należy, iż tryb taki możliwy jest jedynie w przypadku zameldowania się osoby w nowym miejscu pobytu stałego z jednoczesnym wymeldowaniem się z dotychczasowego miejsca pobytu. Powyższe stanowiło nieprawidłowość i skutkowało naruszeniem przepisów art. 33 ustawy o ewidencji ludności określającej jednoznacznie formę w jakiej można dokonać zgłoszenia wymeldowania się z dotychczasowego miejsca pobytu. Jednocześnie należy zauważyć, że dokonanie czynności wymeldowania w organie na terenie gminy obecnego miejsca pobytu strony zgłoszonej do wymeldowania ułatwiło i przyspieszyło jej uregulowanie spraw związanych z dopełnieniem obowiązku meldunkowego (*akta kontroli s.153-156*).

Odnosząc się do powyżej opisanej sytuacji Pani Agnieszka Malinowska wyjaśniła, iż „w dniu 10.12.2015 r. do tutejszego Urzędu wpłynęło pismo Urzędu Miasta Torunia z dnia 04.12.2015 r. znak: WSA.5343.56.2015.PM z załączonym protokołem przesłuchania strony oraz zgłoszeniem wymeldowania pani (...). Zgłoszenie było podpisane przez panią (...), a własnoręczność jej podpisu potwierdzona przez pracownika tamtejszego urzędu. Przyjęłam ten wniosek jako wiarygodny i wymeldowałam panią (...) z miejsca pobytu stałego. Na tej podstawie wydano decyzję umarzającą postępowanie, do której żadna ze stron nie wniosła odwołania” (*akta kontroli s. 203*).

3) W sprawie SO.5343.10.2015 kontrolowana jednostka wystąpiła do Sądu Rejonowego w Nowym Mieście Lubawskim z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla strony wymeldowywanej jeszcze przed uzyskaniem z Krajowego Rejestru Karnego informacji o pobycie

strony w zakładzie karnym (wniosek o ustanowienie przedstawiciela został skierowany 21.08.2015 r., w tym samym dniu, w którym organ wszczął postępowanie w sprawie na wniosek strony). Ponadto decyzja w tej sprawie została doręczona zarówno stronie wymeldowywanej, jak i ustanowionemu dla niej przez sąd przedstawicielowi.

Pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie ww. sprawy wyjaśnił, iż „Z powodu braku doświadczenia, a także z powodu obawy o przekroczenie terminu załatwienia wniosku podjęłam takie działanie. W dalszym toku postępowania zauważyłam swój błąd, dlatego począwszy od tej sprawy wszelkie czynności w postępowaniu administracyjnym podejmuję w określonym porządku” (akta kontroli s. 202).

W ocenie kontrolujących powyższe jest postępowaniem nieprawidłowym, ponieważ w sprawie działa strona, która jest znana organowi z miejsca pobytu lub też ustanowiony przez sąd przedstawiciel, jednakże wyłącznie w przypadku, gdy miejsca pobytu strony nie można ustalić. W tej sprawie organ bardzo szybko ustalił miejsce pobytu osoby zgłoszonej do wymeldowania i nie miał problemów z doręczaniem jej przesyłek w ww. sprawie, dlatego też pisma w sprawie powinien doręczać wyłącznie stronie. Co więcej organ powinien przyjąć praktykę występowania do sądu o ustanowienie przedstawiciela dla strony nieobecnej dopiero po podjęciu działań pomocnych i niezbędnych do ustalenia faktycznego miejsca pobytu osoby, której postępowanie dotyczy (np. przesłuchanie na tę okoliczność pozostałych stron postępowania, czy też uzyskanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego) i do tego czasu nie podejmować czynności dowodowych mających na celu ustalenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy.

4) W sprawie EL.5343.5.2016 - przesłuchanie jednego ze świadków w innym terminie niż wyznaczony przez organ. O nowym terminie przesłuchania nie zawiadomiono stron w trybie art. 79 § 1 k.p.a. Pani Agnieszka Malinowska wyjaśniła: „Świadek już w dniu 24.02.2016 r. przybył do tutejszego Urzędu i stwierdził, że w dniu 02.03.2016 r. nie będzie obecny w Biskupcu, ponieważ wcześniej musi stawić się do szpitala w Olsztynie w związku z podjętym przez niego leczeniem. Z uwagi na prawdopodobną długotrwałą nieobecność pana (...), wywołaną jego chorobą oraz dla zachowania terminowości sprawy, przesłuchałam świadka w dniu zgłoszenia się do Urzędu, tj. dnia 24.02.2016 r. Nie poinformowałam stron o zmianie terminu, ponieważ nie wyznaczyłam nowego terminu przesłuchania świadka, lecz przyjąłam oświadczenie w dniu zgłoszenia się świadka do Urzędu. Jednak nadmienić należy, że żadna ze stron nie skorzystała w dniu 02.03.2016 r. z przysługującego jej prawa uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania świadków”. Powyższe działanie skutkowało naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, jednak nie miało wpływu na wynik sprawy (akta kontroli s. 168-171, 203).

Jako uchybie należy natomiast zakwalifikować wskazanie w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nr EL.5343.7.2016 daty wszczęcia niezgodnie ze stanem faktycznym i przepisem art. 61 § 3 k.p.a., który stanowi, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Wniosek inicjujący postępowanie wpłynął do urzędu 17 maja 2016 r., natomiast w zawiadomieniu wskazano, że postępowanie zostało wszczęte w dniu 18 maja 2016 r. W związku z tym podinspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił: „Wniosek przyjęto dnia 17.05.2016 r. tuż przed zakończeniem pracy w tym dniu, natomiast zawiadomienie pisano następnego dnia, tj. 18.05.2016 r. i przez pomyłkę zamiast podać datę przyjęcia wniosku do urzędu, użyto daty 18.05.2016 r.” Błędne wskazanie daty wszczęcia postępowania wywołało skutek w postaci niepoprawnego poinformowania stron w tym zakresie i nie miało żadnego wpływu na prawidłowość załatwienia sprawy (akta kontroli s. 176-179, 201).

Ponadto uchybie stanowiło również sporządzanie z czynności zapoznania się z aktami sprawy przez kuratora (przedstawiciela strony nieobecnej) protokołu z przesłuchania (sprawy nr SO.5343.10.2015, SO.5343.13.2015 i EL.5343.5.2016). Pracownik kontrolowanej jednostki

tylko udostępniał akta sprawy i umożliwiał wypowiedzenie się co do materiału dowodowego przed wydaniem decyzji, nie przeprowadzał czynności dowodowej z jego przesłuchania. W związku z tym Pani Agnieszka Malinowska wyjaśniła: *„Korzystałam z dokumentu opracowanego i użytkowanego w latach poprzednich i nie sądziłam, że jest on nieprawidłowy. Obecnie opracowałam nowy dokument «Protokół zapoznania się przedstawiciela osoby nieobecnej z materiałem zgromadzonym w postępowaniu administracyjnym» i będę stosować ten protokół, jeśli taka potrzeba zaistnieje”*. Uchybienie powyższe nie wywołało skutków oraz nie miało wpływu na załatwienie spraw (akta kontroli s.172, 202).

Co do terminowości załatwiania spraw ustalono, że kontrolowana jednostka przestrzegała terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy zawiadamiała strony na podstawie art. 36 k.p.a., przy czym zawiadomienie stron o niezachowaniu terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 k.p.a. było sporządzane i doręczane już po upływie terminu określonego w ww. przepisie lub po upływie terminu uprzednio wyznaczonego w pierwszym lub kolejnym zawiadomieniu organu.

Pracownik wskazał, że: *„Byłam przekonana, że termin dotyczy sporządzenia, a nie doręczenia zawiadomienia. Pouczona przez organ nadzoru będę sporządzać zawiadomienie o przesunięciu terminu w takim czasie, by doręczono je stronom przed upływem terminu określonego w art. 35 k.p.a. lub przed upływem terminu uprzednio wyznaczonego w zawiadomieniu organu. k.p.a. (akta kontroli s. 203).*

Powyższe stanowiło jednak wyłącznie uchybienie, gdyż strony otrzymywały od organu informację o niezałatwieniu sprawy w wyznaczonym terminie, jednak doręczenie pisma w tej sprawie następowało faktycznie kilka dni później niż wyznaczony ustawą termin. Przy czym należy też zaznaczyć, iż zawiadomienie o zmianie terminu załatwienia sprawy było każdorazowo wystosowywane w terminie około miesiąca od daty wpływu wniosku do organu.

Jednocześnie wskazać należy, że w pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. 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. Decyzje wydawane były po zawiadomieniu stron o możliwości zapoznania się z aktami sprawy na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. i upływie wyznaczonego stronom terminu na skorzystanie z ww. uprawnienia. Ponadto w aktach założono i zaktualizowano metryki spraw.

Z ustaleń kontrolujących wynika, iż osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w zakresie postępowań meldunkowych jest pracownik prowadzący postępowania, tj. Pani Agnieszka Malinowska (zajmująca stanowisko podinspektora ds. ewidencji ludności).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Zamieszczanie na wnioskach o wydanie dowodu osobie małoletniej adnotacji o danych wnioskodawcy (rodzica) składającego wniosek w imieniu osoby małoletniej.
- 2) Zapewnienie rzetelnej weryfikacji dokumentów wypełnianych na etapie wnioskowania o wydanie dowodu osobistego oraz odbioru dowodu, tj. w szczególności czy wniosek albo formularz odbioru dowodu zawierają prawidłowe dane i czytelny podpis wnioskodawcy w miejscu do tego przeznaczonym, czy wskazana we wniosku przyczyna ubiegania się o dowód osobisty jest zgodna ze stanem faktycznym i prawnym.
- 3) Udostępnianie danych z RDO lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi z zachowaniem zasad określonych w ustawie o dowodach osobistych, wyłącznie w żądanym przez wnioskodawcę zakresie, a w przypadku braków wniosku lub wątpliwości co do zakresu żądania - po uprzednim wezwaniu podmiotu wnioskującego do

- jego uzupełnienia lub sprecyzowania.
- 4) Przyjmowanie zgłoszeń meldunkowych na obowiązujących formularzach zgodnych ze wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2011 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (Dz. U. Nr 220, poz. 1306 ze zm.).
 - 5) Zarejestrowanie, a następnie rozpatrzenie i udzielenie odpowiedzi na wniosek komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w Szczecinie Prawobrzeże i Zachód z 21.12.2015 r. o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców.
 - 6) 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 Chojewski