



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.4.2017

Olsztyn, 5 maja 2017 r.

Pan
Ryszard Kozyra
Wójt Gminy Barciany
ul. Szkolna 3
11-410 Barciany

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 w Barcianach (NIP 7422076963, REGON 510744013) z siedzibą przy ul. Szkolnej 3, 11-410 Barciany, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Barciany (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Ryszard Kozyra, który na stanowisku pozostaje od 10 grudnia 2010 r.

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

- Pani Anna Chojnowska – inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.188.2017 z 21 marca 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 10*);
- Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, posługujący się legitymacją służbową nr 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.187.2017 z 21 marca 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 11*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy w Barcianach przeprowadzono w dniach 24 i 27 marca 2017 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2/2017.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. przez Urząd Gminy w Barcianach 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 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 657).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy w Barcianach, ustanowionym zarządzeniem Nr 28/2009 Wójta Gminy Barciany z 29 czerwca 2009 r. (ze zmianami – zarządzenie nr 31/2011 z 25 lipca 2011 r.), zadania objęte badaniem kontrolnym, tj. prowadzenie ewidencji ludności, w tym wydawanie decyzji w sprawach zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenie spraw związanych z dokumentami tożsamości, w tym przyjmowanie wniosków oraz prowadzenie i aktualizacja dokumentacji, należały do zadań Urzędu Stanu Cywilnego (dalej jako USC). Bezpośredni nadzór nad tą komórką organizacyjną sprawuje Wójt Gminy Barciany. Na stanowisku kierownika USC od 1 grudnia 2014 r. zatrudniona jest Pani Barbara Mieszkuniec (od 28 października 1992 r. była zastępcą kierownika USC), która realizuje wszystkie zadania z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych. Zastępstwo w czasie nieobecności kierownika USC pełni Pani Dorota Bączkowska – zastępca kierownika USC (akta kontroli s. 26-34).

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 80 wybranych spraw – po 20 spraw wszczętych na wnioski złożone w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku 2016 r., tj. 10,56% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (757).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 52 przypadki,
- po raz pierwszy – 11 przypadków,
- zmiana danych – 8 przypadków,
- utrata dowodu – 7 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 2 przypadki.

Z ustaleń kontroli wynika, iż 72 z 80 zbadanych wniosków zostało złożonych i zrealizowanych zgodnie z przepisami ustawy z 6 sierpnia 2010 r. 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, jednakże w 4 sprawach wniosek złożył i podpisał sam małoletni. Nie było podstaw do zastosowania art. 25 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, ponieważ małoletni nie byli osobami obowiązany do posiadania dowodu składającymi wniosek nie wcześniej niż 30 dni przed datą 18 urodzin (sprawy o numerach: 2808022/2016/4053286/01, 2808022/2016/6581756/01, 2808022/2016/5498670, 2808022/2016/3587045/01).

W ocenie kontrolujących powyższe stanowiło nieprawidłowość i skutkowało wydaniem dowodów osobistych małoletnim z naruszeniem przepisów ustawy o dowodach osobistych (art. 25 ust. 2). Kierownik USC Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, iż „*przyczyną wydania dowodu osobistego samodzielnie przez osoby małoletnie wcześniej niż 30 dni przed datą 18 urodzin jest fakt, iż skupiłam się bardziej na roku urodzenia niż na miesiącu w którym osoba kończy 18 lat. Ponadto zazwyczaj z tymi osobami są rodzice dlatego pracownik uznał, że wyrażają zgodę na wydanie dowodu osobistego, ale nie poprosiłam o podpis*”. Jednocześnie nie stwierdzono podstaw prawnych do unieważnienia ww. dowodów (akta kontroli s. 35-46, 219).

Z ustaleń kontroli wynika, iż pracownik Urzędu Gminy w Barcianach ustalał tożsamość wnioskodawcy, umieszczając adnotację na wniosku, oraz weryfikował wniosek w oparciu o posiadane dokumenty i rejestry. W przypadku wniosku składanego przez rodzica o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego pracownik zamieszczał także na wniosku stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek (stosowna rubryka na wniosku). Wyjątek w tym przypadku stanowił 1 wniosek (uchybiecie). W odniesieniu do tej sprawy pracownik

odpowiedzialny wyjaśnił, że brak na wniosku stosownej adnotacji o danych rodzica składającego wniosek wynikał z pośpiechu lub nieuwagi przy przyjęciu wniosku i wprowadzeniu do systemu. Uchybienie to nie miało jednak wpływu na dalszą realizację wniosku oraz wydanie dowodu osobistego (*akta kontroli s. 48-49, 219*).

Ponadto badanie dokumentacji dowodowej ujawniło 4 przypadki dotyczące przyjęcia i realizacji wniosków dowodowych złożonych przez wnioskodawców wyłącznie z powodu zmiany adresu zameldowania zamieszczonego w dowodzie (sprawy nr 28022/2016/7110015/01, 2808022/2016/2419238/01, 2808022/2016/626737/01 i 2808022/2016/0092669/01). Zdaniem kontrolujących w tych przypadkach nie zaistniały podstawy do wymiany posiadanych przez wnioskodawców dotychczasowych dowodów osobistych, wystawionych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Zmiana danych dotyczyła wyłącznie adresu miejsca zameldowania. Zgodnie z przepisami nowej ustawy, która obowiązuje od 1 marca 2015 r., w tych przypadkach nie istniały podstawy do wydania wnioskodawcom nowych dowodów osobistych, gdyż jak wskazuje art. 89 ustawy o dowodach osobistych, adres miejsca zameldowania zamieszczony w dowodzie osobistym wydanym na podstawie przepisów poprzedniej ustawy nie potwierdza już adresu miejsca zameldowania, zaś zmiana tego adresu nie stanowi podstawy do wymiany dokumentu. Skutkiem ww. nieprawidłowości było zatem wydanie wnioskodawcom nowych dowodów osobistych z naruszeniem art. 46 w związku z art. 89 ust. 2 ww. ustawy. W tym zakresie odpowiedzialność ponosi kierownik USC Pani Barbara Mieszkuniec, która wyjaśniła, że źle zinterpretowała przepis z zakresu zmiany danych zawartych w dowodzie osobistym (*akta kontroli s. 50-69, 219*).

Dowody osobiste pracownik urzędu wydawał wnioskodawcom za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód wpisywała datę oraz składała czytelny podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek, ewentualnie sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat. W zakresie dotyczącym odbioru spersonalizowanego dowodu osobistego nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości i uchybień (*akta kontroli s. 227*).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

W zakresie unieważniania dowodów osobistych w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO) badaniu poddano 69 z 206 przypadków unieważnień dowodów wystawionych przez Wójta Gminy Barciany w kontrolowanym okresie (52 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 8 z powodu zmiany zamieszczonego danych, 7 z powodu utraty i 2 z powodu uszkodzenia). We wszystkich zbadanych przypadkach w RDO zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu. W przypadku zgłoszenia utraty lub uszkodzenia podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zawiadomienie o utracie. Utracony lub uszkodzony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia na piśmie utraty/uszkodzenia. W tym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień (*akta kontroli s. 5, 227*).

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

Badaniu kontrolnemu poddano 10 z 29 wniosków o udostępnianie danych z RDO oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi złożonych w 2016 r. (sprawy z teczki EDW.5345 o numerach 10, 33, 34, 35, 77, 93, 114, 121, 124 i 125).

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski pochodziły od podmiotów publicznych (organy Policji, polski konsulat), zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, przy czym w jednej sprawie (nr EDW.5345.77.2016) wniosek o udostępnienie danych z RDO został przesłany do urzędu przez Wydział Konsularny Ambasady RP w Londynie pocztą elektroniczną, tj. w sposób niezgodny z art. 72 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych (nieprawidłowość). Powołany przepis

stanowi, że w trybie jednostkowym udostępnia się dane z RDO 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. Wniosek o udostępnienie danych przesłany pocztą elektroniczną nie spełnia powyższych wymogów. Kierownik USC nie wezwał jednak wnioskodawcy do złożenia wniosku w sposób przewidziany ustawą oraz udzielił odpowiedzi pocztą elektroniczną. Wiadomość nie została zabezpieczona (np. zaszyfrowana). Ponadto na wydruku wniosku brakuje pieczęci z datą wpływu do urzędu. Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, iż: „Z chwilą wpłynięcia wniosku została udzielona odpowiedź. Dokumenty zostały wpięte do merytorycznej teczki. Nie przeanalizowałam dalszego toku postępowania jak postawienie pieczęci wpływu, wezwanie wnioskodawcy do złożenia wniosku w odpowiedniej formie. Odpowiedź nie była szyfrowana”. Powyższy tryb postępowania należy uznać za nieprawidłowy i niezapewniający wystarczającej ochrony danych osobowych. Jednocześnie w dniu kontroli nie stwierdzono negatywnych skutków wynikających ze złożenia wniosku i załatwienia ww. sprawy w przedstawiony sposób (*akta kontroli s. 76, 77, 219*).

Ponadto ustalono, że w 4 sprawach (nr 33, 34, 35 i 121) udostępniono żadaną dokumentację na wnioski, które nie zostały złożone na formularzu według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do rozporządzenia 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. Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, iż udzielając odpowiedzi skupiała się na podmiocie, który złożył wniosek o udostępnienie danych (Policja), a nie zwróciła należytej uwagi na aktualnie obowiązujący wzór wniosku. Powyższe stanowiło uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie spraw. Wnioski o udostępnienie dokumentacji zawierały bowiem wszystkie informacje niezbędne do ich rozpatrzenia, a fakt niezłożenia wniosków na obowiązującym formularzu stanowił brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych dokumentów (*akta kontroli s. 70-75, 78, 79, 219*).

W pozostałym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień. Odpowiedzi na wnioski udzielono terminowo (maksymalnie w 4 dniu licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu), a udostępnione informacje lub dokumenty dotyczyły wyłącznie żadanego przez wnioskodawcę zakresu danych (*akta kontroli s. 227*).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. w Urzędzie Gminy w Barcianach przyjęto 288 zgłoszeń meldunkowych. Badaniu metodą wrywkową poddano 47 wybranych druków zgłoszenia meldunkowego (tj. 16,31 % wszystkich spraw), w tym: 37 zgłoszeń pobytu stałego lub czasowego oraz 10 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego lub czasowego. W okresie kontrolnym nie odnotowano zgłoszeń wyjazdu i powrotu z wyjazdu poza granice RP trwającego dłużej niż 6 miesięcy.

Przeprowadzona analiza wykazała, że zgłoszenia zostały dokonane w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL bądź rejestrze zamieszkania cudzoziemców. Wyjątek w tym zakresie stanowiło zgłoszenie pobytu czasowego Pana Pawła Kacprzaka dokonane 26.08.2016 r., gdzie jako datę zameldowania w rejestrze PESEL zarejestrowano omyłkowo „19.08.2016”. Kierownik USC wyjaśnił, że niepoprawna data zameldowania jest wynikiem „błędu pisarskiego” przy wprowadzaniu danych. Błędna rejestracja daty zameldowania stanowiła nieprawidłowość, która skutkowała zasileniem ewidencji ludności niepoprawnymi danymi. Nieprawidłowość ta została jednak wyeliminowana poprzez usunięcie

niezgodności danych w rejestrze PESEL (*akta kontroli s. 80-83, 217*).

Ponadto stwierdzono, że przy realizacji obowiązku meldunkowego przez mieszkańców gminy Barciany najpierw przyjmowano druk zgłoszenia wymeldowania i dokonywano w systemie operacji wymeldowania, a dopiero następnie przyjmowano druk zgłoszenia pobytu stałego (w tym samym dniu) i dokonywano zameldowania. Taki tryb postępowania stanowił nieprawidłowość, gdyż naruszał art. 33 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności, który wskazuje, że obywatel polski może wymeldować się z miejsca pobytu stałego lub czasowego dokonując zameldowania w nowym miejscu pobytu (zameldowanie z jednoczesnym wymeldowaniem). W takim przypadku wymeldowanie następuje na podstawie formularza zgłoszenia pobytu stałego (art. 34 ust. 3 ustawy). Oznacza to, że zastosowanie tego trybu wymaga przyjęcia przez pracownika organu gminy wyłącznie zgłoszenia zameldowania, a wymeldowanie powinno odbyć się przy jednej czynności w systemie Źródło - zarejestrowania zameldowania, które powoduje automatyczne wymeldowanie z dotychczasowego miejsca pobytu stałego. W efekcie przyjętej praktyki osoby z gminy Barciany dokonujące zgłoszenia zameldowania obarczone były obowiązkiem wypełnienia dodatkowego druku zgłoszenia, który nie był wymagany przepisami ustawy czy rozporządzenia. Kierownik USC wyjaśnił, że „*przyjmowanie druku o wymeldowanie i zameldowanie w tym samym dniu w niektórych sprawach nie jest spowodowane konkretną przyczyną. Najprawdopodobniej jest podyktowane pewnym "przyzwyczajeniem" i stosowaniem przepisów wcześniej obowiązujących*”. W ocenie kontrolujących stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość wskazuje na niedostateczną znajomość przepisów obowiązującej ustawy o ewidencji ludności pracownika realizującego zadanie (*akta kontroli s. 217, 226*).

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

Analizie poddano akta 32 ze 187 spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (17,11%). Badaniu podlegały sprawy z teczki EDW.5345 z 2016 r.: nr 18-32, 35, 122, 123, 126, 127, 130-132, 136-138, 140, 141, 143-146.

Jak ustalono, 28 spośród zbadanych wniosków zostało złożonych w formie pisemnej przez podmioty wykonujące zadania publiczne, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań (m.in. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, komornika, sąd). Zgodnie z art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności w przypadku podmiotów wykonujących zadania publiczne żądane dane udostępniono nieodpłatnie.

W sprawie nr EDW.5345.137.2016 organ wnioskujący (starosta) wskazał w uzasadnieniu wniosku „art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych” nie wyjaśniając, do jakiej sprawy żądane dane są niezbędne, a kontrolowana jednostka nie wezwwała wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w tym zakresie. Skutkowało to udostępnieniem danych pomimo niewykazania we wniosku przesłanki udostępnienia danych określonej w art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, tj. niezbędności żądanych danych do realizacji ustawowych zadań podmiotu wnioskującego (nieprawidłowość). Pani Kierownik USC wyjaśniła: „*Zasugerowałam się faktem, iż jest to wniosek od starosty i udzieliłam odpowiedzi. Często zdarza się, że pracownicy (tak jak w tym przypadku) starostwa i urzędu gminy ustalają pewne rzeczy telefonicznie, co w rezultacie konsekwencją jest brak tak jak w tym przypadku określenia przesłanki. Zarówno pracownik Urzędu Gminy jak i Starostwa nie przywiązał należytej uwagi do wypełnienia wniosku*”. Nadmienić należy, że starosta jest organem administracji publicznej wykonującym różne zadania określone w odrębnych przepisach, a zatem domniemywać można, że udostępnienie danych w tej sprawie było zasadne. Trzeba jednak zauważyć, że przesłanką udostępnienia była w tym przypadku niezbędność danych do realizacji ustawowych zadań podmiotu wnioskującego, ponadto zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy, dane jednostkowe udostępnione na podstawie wniosku nie mogą być wykorzystane w innym celu niż wskazany w tym wniosku. Dlatego cel pozyskania danych powinien być jasno sformułowany we wniosku (*akta kontroli s. 94, 95, 218*).

W próbie kontrolnej stwierdzono 2 przypadki (sprawy nr 23 i 24) w których podmiotem wnioskującym o dane była agencja nieruchomości, pod nazwą „Wycena nieruchomości, Marek Dzitowski”. We wnioskach o udostępnienie danych wnioskodawca wskazał, iż dane dot. daty urodzenia, ewentualnie daty śmierci są niezbędne do określenia wartości praw do nieruchomości w ramach postępowania w zleceniu komorniczym nr 1294/07. W sprawie nr 24 organ udostępnił dane dot. daty urodzenia oraz daty zgonu oraz numeru aktu zgonu i USC, który go sporządził. Natomiast w sprawie nr 23 organ udostępnił dane dotyczące daty urodzenia wskazanej we wniosku osoby. Za udostępnienie danych w tych dwóch sprawach organ nie pobrał żadnej opłaty. Kierownik USC wyjaśnił, że *„udzielenie informacji ze zbioru Ewidencji Ludności na rzecz Marka Dzitowskiego nastąpiło na podstawie wniosku z którego jednoznacznie wynikało, że ma on interes prawny i faktyczny w żądaniu udzielenia w/w informacji albowiem prowadzi szacowanie wartości praw do nieruchomości na podstawie zlecenia uprawnionego organu egzekucyjnego w sprawie o sygnaturze KM 1294/07” (akta kontroli s. 106-111, 218).*

W ocenie kontrolujących nie można przyjąć powyższych wyjaśnień pracownika za słuszne, albowiem wnioskodawca nie wykazał w uzasadnieniu wniosku interesu prawnego w uzyskaniu żądanych danych, a także nie załączył do wniosku dokumentów potwierdzających interes prawny. Powołanie w uzasadnieniu wniosku o udostępnienie danych numeru sprawy komorniczej nie jest wystarczające do oceny, czy podmiot jest uprawniony do uzyskania żądanych danych, a także czy udostępnienie to powinno nastąpić za pobraniem opłaty czy też bez opłaty. Przy tym należy zauważyć, iż zgodnie z ustawą o ewidencji ludności komornik jest organem uprawnionym do nieodpłatnego uzyskania danych ze zbioru ewidencji ludności, natomiast inny podmiot, nawet jeżeli działa w porozumieniu z komornikiem, już nie.

Udostępnienie danych w sprawach nr 23 i 24 stanowiło naruszenie przepisów ustawy dotyczących udostępniania danych z ewidencji ludności (art. 46 ust 1) i skutkowało nieodpłatnym udostępnieniem danych podmiotowi nieuprawnionemu.

W sprawach nr 122 i 127 podmiot wnioskujący wykazał interes prawny oraz uiścił stosowną opłatę za udostępnienie danych z rejestru mieszkańców (zgodnie z art. 53 pkt 2 ww. ustawy). Przy czym w sprawie EDW.5345.122.2016 wniosek w imieniu wnioskodawcy - tj. banku działającego w formie spółki akcyjnej złożył pracownik (specjalista ds. egzekucji) nie załączając do akt sprawy pełnomocnictwa. Dane udostępniono bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków wniosku (nieprawidłowość). Skutkowało to istotnym naruszeniem zasad dotyczących reprezentacji strony niebędącej osobą fizyczną, która powinna działać przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego - dalej jako k.p.a.), ale może też działać przez pełnomocnika (art. 32 k.p.a.), który ma obowiązek dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (art. 33 § 3 k.p.a.). Pani Kierownik USC wyjaśniła, że skupiając się na analizie zakresu żądanych danych przez wnioskodawcę, nie zwróciła uwagi na brak pełnomocnictwa (akta kontroli s. 84-89, 218).

Dane udostępniono w żądanym przez wnioskodawców zakresie, z wyjątkiem 4 spraw, w których udostępniono dane w szerszym zakresie, tj. sprawy nr:

- EDW.5345.145.2016 (dane dotyczące miejsca urodzenia, data zgonu, nr aktu zgonu, oznaczenie USC),
- EDW.5345.36.2016 (dane dotyczące daty zawarcia małżeństw i numeru aktu oraz imienia i nazwiska współmałżonka),
- EDW.5345.18.2016 (poprzedni nieaktualny adres pobytu czasowego),
- EDW.5345.20.2016 (dane dotyczące daty zawarcia małżeństwa i numeru aktu oraz imienia i nazwiska współmałżonka oraz poprzedni nieaktualny adres pobytu czasowego).

Kierownik USC, Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, że *„przyczyną udostępnienia szerszych danych był fakt, że do pewnego czasu po zmianie sprzętu i oprogramowania komputerowego nie można było wyeliminować zbędnych informacji z programu ewidencji ludności. Problem był monitowany i jest już usunięty. Aktualnie nie ma problemu z usunięciem niepożądanych danych.”*

W ocenie kontrolujących udostępnienie danych wykraczających poza zakres wniosku stanowi nieprawidłowość, która może powodować przetwarzanie przez wnioskodawcę szerszego zakresu danych niż ten, do którego jest uprawniony. Poza tym brak w programie ewidencji ludności funkcjonalności pozwalającej na wygenerowanie wybranego zakresu danych nie zwalnia pracownika realizującego sprawę od prawidłowego przygotowania odpowiedzi na wniosek, co można zrobić np. w programie word. Przy czym w powyższych sprawach kontrolujący nie stwierdzili negatywnych skutków w tym zakresie, zważywszy, że dane te zostały udostępnione podmiotom publicznym realizującym zadania ustawowe (*akta kontroli s. 96, 97, 218*).

Wyniki kontroli wskazują, że dane zasadniczo udostępniane były na wnioski złożone na odpowiednim wzorze formularza, jednak stwierdzono 8 przypadków, w których wzór formularza był nieaktualny. Organ nie wezwał jednak wnioskodawców do złożenia wniosków na prawidłowym formularzu, a rozpatrzył je merytorycznie i udzielił odpowiedzi. Kierownik USC Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, że „wnioski wpłynęły od instytucji, które nie budziły wątpliwości bądź niepewności. Instytucje budzące zaufanie (*jednostka budżetowa gminy Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Komenda Powiatowa Policji, Komornik przy Sądzie Rejonowym, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej*) spowodowały, że została udzielona odpowiedź, sugerując się bardziej od kogo wpłynął wniosek niż na aktualny wzór wniosku” (*akta kontroli s.106, 109-110, 112, 114, 116,118, 120, 218*). W ocenie kontrolujących stanowiło to uchybienie, które nie rzutowało w sposób istotny na prawidłową ocenę przesłanek udostępnienia danych z ewidencji ludności.

Ponadto ustalono, że w sprawie nr EWD.5345.22.2016 wnioskodawca, Pani (...), radca prawny działający w imieniu Urzędu Miasta Mrągowo nie przedstawiła pełnomocnictwa do występowania w imieniu ww. jednostki w niniejszej sprawie, co stanowi brak formalny. Wnioskodawca powinien zostać wezwany do przedstawienia pełnomocnictwa, gdyż udostępnienie danych nastąpiło nieodpłatnie, czyli w zakresie niezbędnym do realizacji przez ww. urząd zadań publicznych (nieprawidłowość). Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, że radca prawny „Pani (...) została wezwana przez Sąd Rejonowy w Kętrzynie do usunięcia braków formalnych w toczącej się sprawie, następnie wpisała swoje dane we wniosku o udostępnienie danych z RM, RC i PESEL w części „pełnomocnik” potwierdziła sądowe wezwanie za zgodność z oryginałem, pracownik przyjął, iż spełnia warunki”. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą naruszeniem art. 33 § 3 k.p.a. (*akta kontroli s. 102-105, 218*).

Kontrola wykazała, że odpowiedzi na wnioski udzielane były niezwłocznie w formie odrębnego pisma, które sporządzał i podpisywał (z upoważnienia Wójta) kierownik USC. Terminy załatwienia spraw wynosiły od 1 do 5 dni licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu.

Ponadto ustalono, że w sprawach nr 126, 130, 131, 132 wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców gminy Barciany zostały przekazane do załatwienia innym organom gmin zgodnie z aktualnym lub ostatnim miejscem zameldowania osoby, której wniosek dotyczył (nieprawidłowość). Jako podstawę prawną przekazania wskazano art. 65 § 1 k.p.a. W tych przypadkach nie było podstaw do zastosowania powołanego przepisu, ponieważ z art. 50 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności jednoznacznie wynika, że organ gminy jest właściwy do udostępniania danych z prowadzonego rejestru mieszkańców. Skoro wnioskodawca kieruje żądanie udostępnienia danych do konkretnego organu gminy, to przyjąć należy, że od tego podmiotu oczekuje zrealizowania wniosku i sporządzenia informacji zwrotnej w oparciu o aktualne zasoby rejestru mieszkańców, bez względu na to, czy poszukiwana osoba jest byłym mieszkańcem gminy, czy też nigdy nie zamieszkiwała na jej obszarze. Z wyjaśnień Pani Barbary Mieszkuniec wynika, że ustaliła aktualne adresy osób, których wnioski dotyczą, ponieważ 3 z nich to byli mieszkańcy gminy Barciany, a jedna osoba była w tym czasie zameldowana na pobyt czasowy w gminie. „Po zameldowaniu się na terenie innej gminy wskazały nowe miejsce pobytu co jest odzwierciedlone w programie ewidencji ludności. (...) Prawdopodobnie przy dużej ilości zadań i interesantów nie skoncentrowałam się do końca na zadaniu”.

Stwierdzona nieprawidłowość skutkowała niezasadnym przekazaniem wniosków oraz uchyleniem się przez kontrolowaną jednostkę od merytorycznego załatwienia spraw zgodnie z aktualnym stanem rejestru mieszkańców (*akta kontroli s. 90-93, 218*).

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy w Barcianach zostało wszczętych 15 postępowań dotyczących obowiązku meldunkowego, z których 6 zakończono wydaniem decyzji orzekającej co do istoty sprawy, 8 - wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, a 1 postępowanie zostało zawieszone. Kontrolę poddano akta 5 spraw: EWD.5343.1.1.2016 (umorzenie postępowania), EWD.5343.1.3.2016 (wymeldowanie), EWD.5343.1.5.2016 (wymeldowanie), EWD.5343.1.7.2016 (zawieszenie postępowania) oraz EWD.5343.1.8.2016 (umorzenie postępowania).

Analiza wskazanych powyżej spraw wykazała następujące nieprawidłowości:

1. W sprawie nr EDW.5343.1.1.2016 wszczęto postępowanie na wniosek złożony w imieniu PKP S.A. przez podmiot niebędący osobą fizyczną (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) oraz dopuszczono ten podmiot do udziału w postępowaniu jako pełnomocnika strony wnioskującej o wymeldowanie. Skutkowało to istotnym naruszeniem zasad dotyczących reprezentacji strony przez pełnomocnika, ponieważ zgodnie z art. 33 § 1 k.p.a. pełnomocnikiem strony może być wyłącznie osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, że dokumentacja, która pierwotnie wpłynęła do urzędu, wzbudziła jej wątpliwości. Dlatego wezwała spółkę reprezentującą wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych, co też uczyniła. Na podstawie zebranego materiału uznała, iż prezes zarządu tej spółki spełnia warunki jako pełnomocnik. Z oceną dokonaną przez pracownika nie można się zgodzić, ponieważ do akt sprawy zostało załączone pełnomocnictwo udzielone przez wnioskodawcę przedmiotowej spółce, a nie jej prezesowi jako osobie fizycznej. Jednocześnie stwierdzono, że powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na wynik sprawy (*akta kontroli s. 124-132, 218*).
2. W decyzjach umarzających postępowania w sprawach nr EDW.5343.1.1.2016 i EDW.5343.1.8.2016 jako podstawy prawnej ich wydania nie powołano art. 105 § 1 k.p.a. Przepis ten nie został przytoczony i wyjaśniony również w uzasadnieniu decyzji. Kierownik USC wyjaśniła, że „*brak art. 105 § 1 k.p.a został pominięty najprawdopodobniej przy pisaniu pierwszej decyzji (jako pomyłka pisarska) i został powielony przy następnej*”. W ocenie kontrolujących jest to istotna nieprawidłowość, skutkująca wadliwością wydanych decyzji, gdyż strony nie zostały poinformowane o rzeczywistej podstawie prawnej rozstrzygnięcia. Jednocześnie decyzje te nie zostały wydane bez podstawy prawnej, dlatego nie stwierdzono przesłanek do ich uchylenia w trybie nadzorczym (*akta kontroli s. 133-134, 192-193, 218*).
3. W sprawach nr EDW.5343.1.3.2016 i EDW.5343.1.5.2016 w zawiadomieniu z 16.02.2016 r. i 06.04.2016 r. o przeprowadzeniu oględzin nie pouczono dysponentów lokalu o obowiązku udostępnienia przedmiotu oględzin na wezwanie organu zgodnie z art. 85 § 2 k.p.a. oraz o sankcjach za niezastosowanie się do wezwania z art. 88 § 1 k.p.a. Skutkiem było nieprzeprowadzenie tych czynności dowodowych, ponieważ dysponenti lokali nie stawili się i nie udostępnili przedmiotu oględzin. Pani Kierownik USC wyjaśniła: „*uważałam, że zamieszczając w zawiadomieniu zdanie »W związku z tym proszę o wzięcie udziału w oględzinach zainteresowane osoby oraz udostępnienie lokalu w celu dokonania oględzin« jest bardziej czytelne dla zainteresowanych*” (*akta kontroli s. 135, 136, 173-175, 217*).
4. Wzywając świadka do stawienia się w celu przesłuchania i doręczając stronie to wezwanie nie pouczano jej o prawie udziału w czynności dowodowej, tj. o uprawnieniach wynikających z art. 79 § 2 k.p.a. Skutkiem braku pouczenia stron o prawie do udziału, było chociażby usprawiedliwianie przez strony swojej nieobecności przy czynności dowodowej poprzez przedstawienie do akt zwolnienia lekarskiego. Gdyby strona została poinformowana

w tym piśmie, że jej udział w czynności nie jest obowiązkiem, lecz uprawnieniem, nie podejmowałaby działań w celu usprawiedliwienia swojej nieobecności. Pracownik wyjaśnił, że *„W swoich działaniach przyjąłem i stosuję formę ustnego pouczenia o prawach i obowiązkach, gdy świadkowie i strony stawiają się na wezwanie. Błędem jest fakt, że nie potwierdzam tego na piśmie (akta kontroli s. 217)."*

5. W sprawach nr EDW.5343.1.3.2016 i EDW.5343.1.5.2016 w zawiadomieniach z 14.04.2016 r. i 08.06.2016 o zakończeniu postępowania wyjaśniającego i możliwości wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji nie wskazano terminu, w jakim strony mogą skorzystać z tego uprawnienia. Podano jedynie, że akta sprawy są dostępne w jednym wybranym dniu, tj. odpowiednio 22.04.2016 r. i 21.06.2016 r. Przy czym w sprawie nr EDW.5343.1.3.2016 decyzja o wymeldowaniu została wydana przed doręczeniem podmiotowi na prawach strony (prokurator) ww. zawiadomienia. Przyjęty tryb działania skutkowało naruszeniem uprawnienia stron do wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., co jednak nie miało wpływu na wynik spraw. Pani Barbara Mieszkuniec uważa, że wyznaczenie konkretnego dnia nie jest ograniczeniem stronom możliwości wglądu. Stoi na stanowisku, iż ograniczenie takie miało by miejsce gdyby był wyznaczony dzień i godzina (vide: pisemne wyjaśnienia pracownika). Nie można się z tym zgodzić. Czym innym jest umożliwienie stronom - przed wydaniem decyzji - wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (w tym celu trzeba wyznaczyć stronom konkretny czas, np. 7 dnia od dnia otrzymania zawiadomienia i dopiero po upływie tego terminu wydać decyzję), a czym innym umożliwienie wglądu w akta sprawy, ponieważ na mocy art. 73 § 1 k.p.a. uprawnienie to przysługuje stronie przez całe postępowanie, a także po jego zakończeniu. W kwestii wydania decyzji w sprawie nr EDW.5343.1.3.2016 przed doręczeniem zawiadomienia wnioskodawcy (prokuratorowi), Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, że przy analizie dalszego postępowania prawdopodobnie zasugerowała się datą odbioru zawiadomienia przez kuratora strony nieobecnej, który odebrał korespondencję dużo wcześniej niż wnioskodawca (akta kontroli s. 137-142, 217).
6. W sprawie nr EDW.5343.1.7.2016 przed wydaniem na wniosek strony, na żądanie której zostało wszczęte postępowanie, postanowienia o zawieszeniu postępowania (art. 98 § 1 k.p.a.) nie wezwano drugiej strony do złożenia oświadczenia, czy sprzeciwia się zawieszeniu. Powołany przepis wskazuje, że organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu. Powyższe zaniechanie pracownika skutkowało zawieszeniem postępowania bez jednoznacznego stwierdzenia, że wystąpiły wszystkie przesłanki uzasadniające to zawieszenie (akta kontroli s. 147-149, 217).
7. W sprawach nr EDW.5343.1.7.2016 oraz EDW.5343.1.5.2016 stwierdzono około miesięczny okres bezczynności organu (w tym czasie nie podjęto żadnych udokumentowanych czynności urzędowych). Skutkowało to niezasadnym przedłużeniem czasu trwania postępowań i odsunięciem w czasie załatwienia spraw.

Odnosnie nieprawidłowości opisanych w punkcie 6 i 7 Pani Barbara Mieszkuniec wyjaśniła, *„że jest pracownikiem, który w swoim zakresie czynności ma obowiązek prowadzenia zadań z zakresu ewidencji ludności, dowodów osobistych, urzędu stanu cywilnego i rejestru wyborców, co powoduje w niektórych sprawach przekroczenie terminu lub pracownik nie podejmie żadnych czynności. Najprawdopodobniej przy zwiększonej ilości zadań zostaną pominięte pewne czynności lub przepisy. Nadmienila, że oprócz zadań ujętych w zakresie czynności prowadzi zastępstwo podczas nieobecności pracownika ds. kadr. W czasie nieobecności pracownika zastępuje i wykonuje najpotrzebniejsze zadania w tym zakresie"* (akta kontroli s. 217).

Ponadto w ocenie kontrolujących jako uchybienie należy zakwalifikować błędne wskazanie w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie nr EDW.5343.1.8.2016, że zostało ono wszczęte na wniosek Zakładu Utrzymania Dróg, Zieleni i Gospodarki Mieszkaniowej

w Barcianach. Powyższy podmiot działa w ramach struktur podległych Urzędowi Gminy w Barcianach i nie był stroną postępowania. Postępowanie toczyło się z urzędu. Uchybienie to nie miało jednak istotnego wpływu na niniejsze postępowanie oraz jego wynik.

W pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. Organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania, pouczając o treści art. 41 k.p.a. oraz prawidłowo informując o dacie wszczęcia postępowania. Dokumentację prowadził w sposób rzetelny. Z czynności dowodowych sporządzał protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a. O terminach i miejscach czynności dowodowych informował strony zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. (jednak z naruszeniem art. 79 § 2 k.p.a. tzn. bez pouczenia o prawie do udziału w czynności). Zgromadzony w badanych sprawach materiał dowodowy odpowiadał wymogom z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Przed wydaniem decyzji organ zawiadamiał strony o zakończeniu postępowania wyjaśniającego i możliwości wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji, przy czym nie wskazywał terminu, w jakim strony mogą skorzystać z tego uprawnienia. W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw. Co do terminowości załatwiania spraw ustalono, że kontrolowana jednostka przestrzegała terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy w tych terminach - również z przyczyn niezależnych od niej - zawiadamiała strony na podstawie art. 36 k.p.a. informując o wyznaczeniu nowego terminu i przyczynach zwłoki. Decyzje zapadły w terminach wyznaczonych na podstawie art. 36 k.p.a. (*akta kontroli s. 224*).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Przyjmowanie i realizację wniosków o wydanie dowodu osobistego małoletnim, którym do ukończenia 18 lat pozostaje więcej niż 30 dni, zgodnie z dyspozycją art. 25 ust. 2 ustawy.
2. Stosowanie art. 32 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych w sytuacjach, gdy wyłączną przyczyną żądania wymiany dowodu osobistego wydanego na podstawie przepisów poprzedniej ustawy (z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych) jest zmiana adresu miejsca zameldowania zamieszczonego w dowodzie.
3. Udostępnianie danych z RDO wyłącznie na wnioski złożone zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych oraz na obowiązującym wzorze formularza wniosku.
4. W przypadku zameldowania z jednoczesnym wymeldowaniem - stosowanie art. 34 ust. 3 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj. przyjmowanie wyłącznie formularza zgłoszenia pobytu w nowym miejscu pobytu i na tej podstawie dokonywanie rejestracji wymeldowania.
5. Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w rejestrze PESEL w zakresie daty zameldowania.
6. Realizowanie wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców dopiero po dokonaniu rzetelnej oceny, czy wnioskodawca należycie uzasadnił potrzebę uzyskania danych oraz czy jest obowiązany do uiszczenia opłaty i czy załączył dokument potwierdzający jej wniesienie na konto organu, a w przypadku działania wnioskodawcy przez pełnomocnika - dokonywanie weryfikacji, czy do wniosku załączono pełnomocnictwo do działania w imieniu wnioskodawcy w przedmiotowej sprawie.
7. Wyegzekwowanie w sprawach EDW.5345.23.2016 oraz EDW.5345.24.2016 opłaty za udostępnienie danych z rejestru ewidencji ludności.
8. Właściwe stosowanie art. 65 § 1 k.p.a. w zakresie spraw dotyczących udostępniania danych z rejestru mieszkańców.

9. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców wyłącznie w żądanym przez wnioskodawcę zakresie.
10. Zapewnienie prowadzenia postępowań w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., z uwzględnieniem uwag organu kontroli zawartych w niniejszym wystąpieniu.

Proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

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

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki