Olsztyn, 18 sierpnia 2017 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
SO-IV.431.9.2017

Pan
Piotr Ryszard Feliński
Burmistrz Miasta i Gminy
Ruciane-Nida
al. Wczasów 4
12-220 Ruciane-Nida

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 i Gminy Ruciane-Nida (NIP 8491001236, REGON 000530821) z siedzibą przy al. Wczasów 4, 12-220 Ruciane-Nida, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:
- Pan Piotr Ryszard Feliński - Burmistrz Miasta i Gminy Ruciane-Nida (od 8 grudnia 2014 r.);
- Pani Danuta Kowalewska - Sekretarz Gminy Ruciane-Nida (od 1 stycznia 2016 r.).

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:
1) Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, posługujący się legitymacją służbową nr 4/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, przewodniczący zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.583.2017 z 26 czerwca 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego *(akta kontroli s. 16);*
2) Pani Magdalena Michalczewska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 18/2011 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.590.2017 z 26 czerwca 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego *(akta kontroli s. 17).*

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach 4 i 5 lipca 2017 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 7/2017.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. przez Urząd Miasta i Gminy Ruciane-Nida 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 wykonywanie zadań wynikających z ustawy o dowodach osobistych należy do zakresu czynności Zastępcy Kierownika USC. Na

tym stanowisku od 1 czerwca 2015 r. zatrudniona jest Pani Agnieszka Miszczuk. Bezpośredni nadzór nad pracownikiem wykonuje Burmistrz Miasta i Gminy Ruciane-Nida. Natomiast zadania organu gminy określone w ustawie o ewidencji ludności realizuje podinspektor ds. ewidencji ludności. Na tym stanowisku od 1 czerwca 2015 r. zatrudniona jest Pani Hanna Kowalska. Bezpośredni nadzór nad pracownikiem sprawuje Sekretarz Gminy. Ponadto ustalono, że pracownicy na stanowiskach Zastępcy Kierownika USC i podinspektora ds. ewidencji ludności wzajemnie zastępują się w kontrolowanym obszarze spraw *(akta kontroli s. 28-40)*.

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 120 wybranych spraw – po 20 spraw wszczętych na wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone w kwietniu, czerwcu, sierpniu, październiku i grudniu 2016 r. oraz w lutym 2017 r., tj. 11,34% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (1058).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 83 przypadki,
- pierwszy dowód – 26 przypadków,
- utrata dowodu – 7 przypadków,
- zmiana danych – 2 przypadki,
- uszkodzenie dowodu – 1 przypadek,
- zmiana wizerunku twarzy – 1 przypadek.

Z ustaleń kontroli wynika, iż zbadane wnioski zostały złożone i zrealizowane 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 Miasta i Gminy Ruciane-Nida ustalał tożsamość wnioskodawcy, umieszczając stosowną 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 też na wniosku stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek *(akta kontroli s. 189)*.

Jednocześnie w 2 sprawach (wniosek z 25.08.2016 r. nr 2816043/2016/7306450/01, wniosek z 26.08.2016 r. nr 2816043/2016/0239397/01) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepoprawnym zarejestrowaniu w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO) przyczyny ubiegania się o wydanie dowodu osobistego. W sprawach tych Zastępca Kierownika USC błędnie zarejestrował „Upływ terminu ważności dowodu", ponieważ dotychczasowe dowody osobiste wnioskodawców zostały unieważnione z powodu „Utraty dowodu" i taka też powinna być przyczyna wydania nowego dokumentu tożsamości. Pracownik wyjaśnił, że rejestrując dane zasugerował się wskazaniem powodu ubiegania się o nowy dowód zawartym we wnioskach. Dodał, że w sprawie z wniosku nr 2816043/2016/7306450/01 formularz utraty dowodu nie był złożony w dniu składania wniosku, tylko dużo wcześniej. Natomiast podczas przyjmowania wniosku nr 2816043/2016/0239397/01 pracownik wyświetlił w RDO poprzednie dowody – dotychczasowy dowód był już unieważniony, a terminem jego ważności był 18.05.2016 r. Wobec tego nie przeglądał poprzedniego wniosku w systemie *(akta kontroli s. 41-54, 179)*.

Należy podnieść, że pracownik organu gminy powinien dokonać weryfikacji prawidłowości danych zawartych we wniosku i w razie potrzeby skorygować te dane wprowadzając do RDO prawidłową informację. Stwierdzona nieprawidłowość skutkowała rozbieżnością danych w

rejestrze w zakresie przyczyny unieważnienia dotychczasowego dowodu i wydania nowego dokumentu tożsamości. Trzeba też dodać, że organ gminy nie posiada możliwości korekty danych zapisanych w RDO.

Dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód składała czytelny podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek, ewentualnie sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat *(akta kontroli s. 188-189)*.

Reasumując, nieprawidłowość stwierdzono tylko w 2 na 120 zbadanych spraw, co wskazuje na incydentalność błędów w tym zakresie.

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Badaniu poddano 83 przypadki unieważnień (73 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 6 z powodu utraty, 2 z powodu zmiany danych, po 1 z powodu uszkodzenia i zmiany wizerunku twarzy). We wszystkich przypadkach w RDO zarejestrowano poprawną datę i przyczynę unieważnienia dowodu. W przypadku zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było każdorazowo pisemne zgłoszenie utraty. Utracony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia utraty. Również w zakresie unieważnień z powodu upływu terminu ważności dowodu, zmiany danych lub wizerunku twarzy posiadacza dowodu oraz uszkodzenia nie stwierdzono błędów *(akta kontroli s. 188)*.

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

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta i Gminy Ruciane-Nida wpłynęły 2 wnioski o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO oraz 4 wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Zgodnie z programem kontroli badaniem objęto wszystkie sprawy - nr OS.5344.3.2016, OS.5344.4.2016, OS.5344.5.2016, OS.5344.7.2016 i OS.5345.8.2016 (bez sprawy nr 6, która dotyczyła potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego) oraz nr OS.5345.1.2017 r. Analiza wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski pochodziły od podmiotów publicznych (organy Policji, ambasada RP, konsulat generalny), zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Odpowiedzi na wnioski udzielano terminowo listem poleconym, a udostępnione dane dotyczyły wyłącznie żądanego przez wnioskodawcę zakresu danych. Przy czym ustalono, iż:

1) W 3 sprawach (nr OS.5344.3.2016, OS.5344.4.2016, OS.5344.5.2016) wnioski zostały złożone na wzorze formularza dotyczącym udostępnienia danych z RDO, podczas gdy wnioskodawca żądał udostępnienia (przesłania) oryginałów wniosków z kopert dowodowych mieszkańców – wnioski powinny zatem być złożone na drugim wzorze, czyli dotyczącym udostępnienia dokumentacji dowodowej. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienia danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz. U. z 2011 r., poz. 243 ze zm.) przewiduje dwa wzory wniosków o udostępnienie danych w zakresie dowodów osobistych, które w części są identyczne, ale zawierają także istotne różnice w nazwie wniosku i w zakresie żądania. Powyższe stanowiło uchybienie, które nie rzutowało istotnie na realizację zadania. Dane zawarte na wniosku oraz uzasadnienie wniosku pozwalały na właściwą ocenę sprawy oraz jej prawidłowe załatwienie. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, że przyjął taki sposób załatwienia z uwagi na pilność sprawy oraz prośbę o szybkie załatwienie wniosków, jednocześnie powiadomił komisariat Policji o konieczności składania wniosków na

odpowiednich drukach oraz przekazał wzory wniosków *(akta kontroli s. 55-62, 179)*.

2) W sprawie nr OS.5344.7.2016 udostępniono żądaną dokumentację na wniosek, który nie został złożony przez Policję na formularzu według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. Powyższe uznano jednak za uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie sprawy. Wniosek zawierał bowiem wszystkie informacje niezbędne do jego rozpatrzenia, a fakt niezłożenia na aktualnym formularzu urzędowym stanowił w tym przypadku brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością udostępnienia żądanych danych. Z wyjaśnień Pani Agnieszki Miszczuk, Zastępcy Kierownika USC, odpowiedzialnej za powyższe uchybienie wynika, iż udostępniono dane, ponieważ *„były potrzebne w trybie pilnym do wykonania spraw służbowych tj. porównania wizerunku twarzy" (akta kontroli s. 63, 64, 179)*.

3) W sprawie nr OS.5345.8.2016 udzielono odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z RDO złożony przez Ambasadę RP w Londynie przesłany 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 oraz udzielono odpowiedzi również faksem. Ponadto w sprawie nr OS.5345.1.2017 wniosek z Konsulatu Generalnego RP w Manchesterze wpłynął do organu przez ePUAP, to jednak odpowiedź podobnie jak w ww. sprawie została udzielona również faksem. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, że *„placówki konsularne wnioskują o jak najszybsze udzielania odpowiedzi na swoje wnioski, a przesyłanie przez ePUAP nie zawsze jest dostępne. Na wnioskach podano numery fax, więc odpowiedź została odesłana natychmiast"*. Powyższy tryb udostępniania danych osobowych należy uznać za nieprawidłowy i niezapewniający wystarczającej ochrony danych osobowych. Zdaniem kontrolujących w kontaktach z urzędami konsularnymi i ambasadami zasadne jest korzystanie z drogi elektronicznej przy użyciu środków ochrony kryptograficznej, która z jednej strony zapewnia bezpieczeństwo, a z drugiej szybkość komunikacji *(akta kontroli s. 65-71, 178)*.

4) W sprawach OS.5345.8.2016 i OS.5345.1.2017 w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO obejmujące m.in. wizerunek twarzy posiadacza dowodu osobistego, przesłano kserokopie wniosku o wydanie dowodu osobistego. Zgodnie z art. 56 pkt 2 ustawy o dowodach osobistych wizerunek twarzy posiadacza dowodu osobistego jest daną gromadzoną w RDO i może być udostępniony w trybie jednostkowym, o którym mowa w art. 72 ust. 1 ustawy. Nie ma podstaw prawnych, aby udostępnienie danych w tym trybie zastępować udostępnieniem dokumentacji dowodowej na podstawie art. 75 ustawy. Są to dwa różne tryby i nie powinny być ze sobą mieszane. Bez znaczenia jest okoliczność, iż wnioski o wydanie dowodu osobistego zawierają fotografie (wizerunek wnioskodawcy). Powyższe stanowiło nieprawidłowość, bowiem organ działając na wniosek strony jest związany zawartym w nim żądaniem. Zastępca Kierownika USC wyjaśnił, że przyjął taki sposób załatwienia ze względu na szybkość postępowania - *„sprawy utraty dowodu za granicą są bardzo pilne i dlatego zostały załatwione natychmiast" (akta kontroli s. 179)*.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w dniu kontroli nie stwierdzono negatywnych skutków wynikających z załatwienia spraw w sposób opisany w punkcie 3 i 4.

Na marginesie zwrócić należy uwagę na rejestrowanie i prowadzenie spisu spraw związanych z udostępnianiem danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Badając bowiem sprawy w powyższym zakresie zauważono, że część spraw pracownik zarejestrował pod symbolem 5344, a część pod symbolem 5345. Zgodnie

z rozporządzeniem 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 (Dz. U. Nr 14 poz. 67), powyższe sprawy powinny posiadać ten sam symbol klasyfikacyjny z JRWA. Co prawda powyższe uchybienie nie miało żadnego wpływu na merytoryczne wykonanie powyższych zadań, jednakże wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru kierownika jednostki nad prawidłowym wykonywaniem czynności kancelaryjnych w urzędzie *(akta kontroli s. 188)*.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. w Urzędzie Miasta i Gminy Ruciane-Nida zostało złożonych 305 zgłoszeń meldunkowych (w tym 108 zgłoszeń pobytu stałego, 123 zgłoszenia pobytu czasowego, 61 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego, 9 zgłoszeń wymeldowania z pobytu czasowego oraz 4 zgłoszenia wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej). Badaniu metodą wyrywkową poddano 45 wybranych zgłoszeń (tj. 14,75% wszystkich spraw), w tym: 16 zgłoszeń pobytu stałego, 20 zgłoszeń pobytu czasowego, 10 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego i 1 zgłoszenie wyjazdu za granicę RP. Przeprowadzona analiza wykazała, że wszystkie zgłoszenia zostały dokonane w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w ewidencji ludności (rejestrze PESEL, rejestrze zamieszkania cudzoziemców).

Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie meldowania na pobyt czasowy:

1) W 4 przypadkach jako datę zameldowania podinspektor ds. ewidencji ludności zarejestrował 01.09.2016 r., tj. datę rozpoczęcia pobytu wskazaną w rubryce „10. Deklarowany okres pobytu", jednakże trzy zgłoszenia zostały dokonane w organie meldunkowym 12.09.2016 r., a jedno - 14.09.2016 r. Należy zauważyć, że co prawda przepisy o ewidencji ludności nie wskazują wprost, od kiedy następuje zameldowanie, jednakże ich wykładnia prowadzi do wniosku, że datą zameldowania w drodze czynności materialno-technicznej powinna być data złożenia w organie gminy prawidłowo wypełnionego formularza zgłoszenia pobytu. Nie ma przy tym znaczenia deklaracja osoby co do tego, od kiedy przebywa pod wskazanym w zgłoszeniu adresem. Powyższa nieprawidłowość skutkowała powstaniem niezgodności danych w rejestrach. W tym kontekście pracownik ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że dokonując zameldowania kierował się okresem pobytu wpisanym na drukach, w którym wykazano, iż zgłoszone do zameldowania osoby przebywają faktycznie od 1 września 2016 r., tylko druki dostarczono w późniejszym terminie *(akta kontroli s. 72-79, 176)*.

2) W 2 przypadkach zameldowano osoby na pobyt czasowy w Gminie Ruciane-Nida trwający 5 lat (od 29.06.2015 r. do 28.06.2021 r.). Z zapisów ewidencji ludności wynika również, że było to drugie z kolei zameldowanie pod tym samym adresem na ten sam okres, ponieważ poprzednio osoby te były zameldowane od 28.06.2011 r. do 28.06.2016 r., co wskazuje na zamiar nieprzerwanego pobytu w tym samym miejscu przez 10 lat. Dodatkowo jedna z tych osób posiadała wcześniej zameldowanie czasowe pod tym adresem w okresie od 22.04.2008 r. do 10.03.2011 r. Wobec powyższego organ gminy przy zameldowaniu powinien zbadać i rozstrzygnąć w trybie art. 31 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, czego nie uczynił, czy pobyty te nadal mają charakter czasowy. Pracownik ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że ww. osoby posiadają stały meldunek w Warszawie, a na terenie Gminy Ruciane-Nida posiadają własnościowe mieszkanie, w którym deklarują pobyt czasowy. Przez niedopatrzenie nie przeanalizowano wcześniejszych ich pobytów w Gminie i zameldowano tak jak zadeklarowali w zgłoszeniach pobytu *(akta kontroli s. 80-85, 176)*.

W świetle art. 25 ust. 2 i art. 27 ust. 2 ww. ustawy dopuszczalne jest opuszczenie miejsca pobytu stałego i skoncentrowanie czasowo spraw życiowych w innym miejscu, jeżeli dana osoba nie ma zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego, tzn. zakłada powrót do tego miejsca po upływie określonego terminu. Termin ten od początku powinien być przewidywalny i przemijalny, a jego zakres usprawiedliwiony okolicznościami stanowiącymi powód opuszczenia miejsca pobytu stałego. Przebywanie w określonym miejscu przez okres 5 lat (lub dłużej) połączone z deklaracją dalszego pobytu przez kolejne 5 lat sugeruje, że pobyt w tym miejscu nabrał charakteru stałego. Powyższa nieprawidłowość skutkowała zarejestrowaniem pobytu bez ustalenia, czy jego czasowy charakter odpowiada rzeczywistości.

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

Analizie poddano 48 ze 105 spraw z teczki EL.5345.1. obejmującej dokumentację załatwiania wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności (45,71%) - po 12 spraw wszczętych na wnioski złożone od początku kwietnia, lipca i października 2016 r. oraz stycznia 2017 r. Ustalono, że dane udostępniono wyłącznie w żądanym przez wnioskodawców zakresie, na wnioski złożone na odpowiednim formularzu, prawidłowo wypełnione, po wykazaniu przesłanki udostępnienia wynikającej z art. 46 ust. 1 lub 2 ustawy o ewidencji ludności.

Zgodnie z art. 53 pkt 1 ww. ustawy, w przypadku podmiotów wykonujących zadania publiczne (m.in. komornicy, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej) żądane dane udostępniono nieodpłatnie (47 z 48 spraw). Zgodnie zaś z art. 53 pkt 2 ustawy, w przypadku podmiotu wykazującego interes prawny pobrano opłatę w wysokości 31 zł za każde udostępnienie danych jednostkowych - 1 sprawa (nr EL.5345.2.71/2016). W powyższej sprawie wnioskodawca działał przez pełnomocnika. Do akt został załączony oryginał pełnomocnictwa.

Odpowiedzi na wnioski udzielane były niezwłocznie w formie odrębnego pisma (wysyłane listem poleconym), które sporządzał i podpisywał pracownik ewidencji ludności. Terminy załatwienia spraw wynosiły od 1 do 8 dni licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu *(akta kontroli s. 186-187).*

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta i Gminy Ruciane-Nida wszczęto 28 postępowań administracyjnych w przedmiocie wymeldowania, z których 22 zakończono wydaniem decyzji do 31 marca 2017 r., a 6 w kwietniu 2017 r. Ponadto 3 podania o wymeldowanie pozostawiono bez rozpoznania. Kontroli poddano akta 7 spraw:

- EL.5343.1.16.2016 i EL.5343.1.17.2016 - wymeldowanie na podstawie art. 35 ustawy o ewidencji ludności;
- EL.5343.1.5.2016, EL.5343.1.10.2016, EL.5343.1.7.2017 i EL.5343.1.11.2017 - umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.;
- EL.5343.1.6.2016 - wniosek o wymeldowanie pozostawiono bez rozpoznania.

<u>Analiza wskazanych powyżej akt wykazała następujące nieprawidłowości:</u>

1) W sprawie EL.5343.1.5.2016 postępowanie w przedmiocie zameldowania na pobyt czasowy w lokalu komunalnym wszczęto na podstawie wniosku złożonego przez najemcę lokalu, a nie na podstawie formularza zgłoszenia pobytu dokonanego przez lokatora zgłaszającego swój pobyt. Taki sposób wszczęcia postępowania naruszył art. 31 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, który stanowi, że „jeżeli dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości o zameldowaniu lub wymeldowaniu rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej". Powołany przepis należy odczytywać łącznie z innymi regulacjami dotyczącymi zameldowania, w szczególności art. 28 i art. 30 ww. ustawy, które wskazują, że zameldowania dokonuje się

w formie pisemnej na formularzu zgłaszając organowi gminy określone dane. Z powyższego wynika, że podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie zameldowania może być wyłącznie wypełniony i złożony w organie meldunkowym formularz zgłoszenia pobytu, a nie jakikolwiek wniosek. Powyższa nieprawidłowość powstała w wyniku niewłaściwej interpretacji przepisów przez pracownika ds. ewidencji ludności. Pracownik wyjaśnił, że jeszcze przez złożeniem wniosku przez najemcę lokalu rozmawiał ze stronami informując, jakie warunki muszą być spełnione, aby lokator mógł się zameldować. Dlatego „z chwilą złożenia wniosku, znając już wcześniej problem, wszczął postępowanie". Powyższa nieprawidłowość nie wywołała skutków i nie miała wpływu na wynik sprawy, ponieważ lokator przedstawił w późniejszym terminie formularz zgłoszenia pobytu, który został uzupełniony o potwierdzenie faktu pobytu i stanowił podstawę do zameldowania w drodze czynności materialno-technicznej, a przedmiotowe postępowanie zostało umorzone *(akta kontroli s. 112-117, 177)*.

2) Brak potwierdzenia zapłaty opłaty skarbowej za wydanie decyzji w aktach sprawach nr 5, 16 i 17 z 2016 r. oraz zaniechanie przez organ gminy Ruciane-Nida wezwania wnioskodawców do jej uiszczenia w trybie art. 261 k.p.a. Powołany przepis stanowi o obowiązku wyznaczenia stronie terminu do wpłacenia należności tytułem opłat, które powinny być uiszczone z góry, i w razie ich nieuiszczenia - konieczności zwrotu podania. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm.), obowiązek zapłaty opłaty skarbowej od dokonania czynności urzędowej (np. wydania decyzji) powstaje z chwilą złożenia wniosku o dokonanie tej czynności. Natomiast pkt 53 w części I załącznika do ustawy przewiduje stawkę 10 zł opłaty za wydanie decyzji innej, niż wymienione w załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Ponadto § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) wskazuje, że składający wniosek zobowiązany jest dołączyć dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej albo jego uwierzytelnioną kopię nie później niż w ciągu 3 dni od chwili powstania obowiązku jej zapłaty. Oznacza to, że wszczęcie postępowania w przedmiocie wymeldowania na wniosek strony jest uzależnione od uiszczenia przez nią stosownej opłaty, a podanie może być załatwione pomimo nieziszczenia należności tylko w sytuacjach określonych w art. 261 § 4 lub art. 267 k.p.a. Podinspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że w czasie rozpatrywania tych spraw skupił się na zbieraniu dowodów i terminach załatwienia, a przeoczył fakt braku wpłaty za wydanie decyzji. Jednocześnie należy stwierdzić, że skutki nieprawidłowości w postaci uszczuplenia dochodów budżetu gminy zostały usunięte, ponieważ - jak wyjaśnił pracownik - brakujące opłaty zostały uiszczone 7 lipca 2017 r. *(akta kontroli s. 177, 180, 181)*.

3) W wezwaniach świadków do osobistego stawiennictwa i złożenia zeznań na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. nie zamieszczano pouczenia o sankcjach za niezastosowanie się do wezwania wynikających z art. 88 § 1 k.p.a. Tymczasem zgodnie z art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a. w wezwaniu należy wskazać skutki prawne niezastosowania się do wezwania. Jest to element obligatoryjny wezwania. Skutkiem nieprawidłowości było doręczanie świadkom wadliwych wezwań, co w sprawach EL.5343.1.16.2016 i EL.5343.1.17.2016 prowadziło do nieprzesłuchania jednego z nich, który - pomimo osobistego odbioru wezwania - nie stawił się w urzędzie i nie usprawiedliwił swojej nieobecności. Podinspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że brak pouczenia o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania był spowodowany pośpiechem i nieuwagą podczas sporządzania pism (*akta kontroli s. 104, 120, 121, 139, 176)*.

4) W sprawach EL.5343.1.16.2016 i EL.5343.1.17.2016 czynności wyjaśniające, tj. przesłuchanie 2 świadków oraz oględziny lokalu zostały przeprowadzone z naruszeniem art. 79 § 1 k.p.a. Przepis ten wskazuje, że strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Tymczasem o przesłuchaniu świadka w dniu 21 grudnia 2016 r. strony zgłoszone do

wymeldowania zostały zawiadomione 16 grudnia 2016 r., natomiast pisma informujące o oględzinach lokalu w dniu 3 stycznia 2017 r. i przesłuchaniu kolejnego świadka w dniu 5 stycznia 2017 r., wysłane na dotychczasowy adres stron, wróciły do organu po dwukrotnym awizowaniu nie podjęte przez adresatów. Skutek doręczenia tych pism zgodnie z art. 44 k.p.a. nastąpił w dniu 16 stycznia 2017 r., czyli już po przeprowadzeniu czynności. Zainteresowani nie uczestniczyli w przeprowadzanych dowodach. Dodatkowo przesłuchanie drugiego świadka odbyło się 4 stycznia 2017 r., tj. w innym terminie niż wyznaczony przez organ. Skutkowało to naruszeniem zasady czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.) i tym samym wadliwością wydanych decyzji oraz możliwością ich zaskarżenia w trybie nadzwyczajnym. Podmioty, których prawa naruszono, mogłyby żądać wznowienia postępowania powołując się na okoliczność wskazaną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Pracownik ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że *„po otrzymaniu zawiadomienia o zmianie terminu zakończenia postępowania wnioskodawca wyraził swoje niezadowolenie ze zbyt wolno postępującej sprawy. Pod presją jak najszybszego zakończenia postępowania, wyznaczając terminy wezwania świadków oraz oględzin mieszkania nie wzięłam pod uwagę, że zawiadomienia mogą być awizowane"*. Co do przesłuchania świadka 4, a nie 5 stycznia 2017 r., pracownik wyjaśnił, że świadek nie mógł stawić się w wyznaczonym terminie, ponieważ w tym dniu miał być przyjęty do szpitala i pozostać tam przez dłuższy czas. Zmianę terminu przesłuchania uzgodniono telefonicznie z wnioskodawcą, który uczestniczył w tej czynności *(akta kontroli s. 124-131, 139-149, 177)*.

5) W uzasadnieniu decyzji o umorzeniu postępowania w sprawach nr 5 i 10 z 2016 r. oraz nr 7 i 11 z 2017 r. nie przytoczono i nie wyjaśniono art. 105 § 1 k.p.a., tj. przepisu, który stanowił podstawę ich wydania. Wskazany błąd skutkował naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a. oraz wadliwością wydanych decyzji. Powołany przepis wskazuje bowiem, że uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na wynik spraw. Organ gminy zasadnie bowiem przyjął, że postępowania podlegały umorzeniu. Podinspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że przyczyną tej nieprawidłowości było niedopatrzenie *(akta kontroli s. 109, 117, 163, 169, 177)*.

Jako uchybienie należy natomiast zakwalifikować zamieszczanie w decyzjach o umorzeniu postępowania, pod pouczeniem o środkach zaskarżenia, informacji, że na podstawie art. 130 § 4 k.p.a. decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, ponieważ jest zgodna z żądaniem strony. W ocenie organu kontroli, nie można uznać decyzji umarzającej postępowanie, wydawanej obligatoryjnie w przypadku stwierdzenia przez organ z urzędu, że postępowanie w sprawie stało się bezprzedmiotowe, za zgodną z żądaniem strony. Decyzja taka rodzi skutek wyłącznie procesowy, nie rodzi zaś skutku materialnego, o który ubiegała się strona wnioskująca, np. wymeldowania. Uchybienie powyższe powstało w wyniku błędnej interpretacji przepisu przez pracownika, ale nie miało wpływu na prawidłowość wydanych rozstrzygnięć i nie wywołało skutków *(akta kontroli s. 108, 116, 162, 168)*.

Odpowiedzialność za wyżej opisane nieprawidłowości i uchybienie ponosi nie tylko pracownik prowadzący postępowania i przygotowujący projekty decyzji, ale także jego bezpośredni przełożony.

W pozostałych zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień. Organ zawiadamiając o wszczęciu postępowania pouczał strony o treści art. 41 k.p.a. oraz o prawie do czynnego, bezpośredniego udziału w przeprowadzanych dowodach (art. 79 § 2 k.p.a.). Z czynności dowodowych sporządzał protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68 i 69 k.p.a. Przed wydaniem decyzji o wymeldowaniu (sprawy z 2016 r. nr 16 i 17) organ umożliwił stronom wypowiedzenie się co do zabranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, dopełniając obowiązku

wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. Nadmienić należy, że w „zawiadomieniu o zakończeniu postępowania administracyjnego" należałoby doprecyzować, że zostało zakończone postępowanie dowodowe (wyjaśniające), ponieważ postępowanie jako całość kończy się wydaniem decyzji (art. 104 § 2 k.p.a.). Ponadto ustalono, że decyzje w ww. sprawach zawierały wszystkie obligatoryjne elementy przewidziane w art. 107 § 1 i 3 k.p.a. W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw *(akta kontroli s. 180-181)*.

Na marginesie powyższych uwag należy wskazać, że gromadzone w aktach dane osobowe uczestników postępowań meldunkowych powinny być adekwatne do celu ich zbierania. W protokołach przesłuchań świadków organ gminy Ruciane-Nida gromadził m.in. datę i miejsce urodzenia oraz imiona rodziców świadka. W ocenie organu kontroli dane te nie były niezbędne ze względu na cel ich zbierania, tzn. nie były konieczne do prawidłowego przeprowadzenia i udokumentowania czynności, w tym potwierdzenia tożsamości osób składających zeznanie. Taka praktyka kontrolowanej jednostki co prawda nie naruszała przepisów o ewidencji ludności i k.p.a., ponieważ nie precyzują one zakresu danych świadków przetwarzanych w toku postępowań meldunkowych, niemniej za względu na obowiązek ochrony danych osobowych należy ograniczać przetwarzanie danych uczestników do niezbędnego minimum.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w RDO w zakresie przyczyny wydania dowodu osobistego.
2. Udostępnianie danych z RDO lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi z zachowaniem zasad określonych w ustawie o dowodach osobistych, na wnioski złożone [illegible] dnim w sprawie formularzu urzędowym.
3. Usunięcie niezgodności danych w rejestrze [illegible] w zakresie daty zameldowania [illegible] na pobyt czasowy w 4 przypadkach opisanych na stronie 5 niniejszego wystąpienia.
4. Rejestrowanie jako daty [illegible] pobytu w organie gminy, a nie zad[illegible] deklarowanej daty rozpoczęcia pobytu.
5. Stosowanie art. 31 ust. 2 ustawy [illegible] o ewidencji ludności w przypadkach wielokrotnego [illegible] i długotrwałego (np. 10 lat i wiec[illegible] meldowania się na pobyt czasowy tej samej osoby [illegible] pod tym samym adresem.
6. [illegible]wnienie prowadzenia postępowań w sprawach obowiązku meldunkowego zg[illegible] godnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., z uwzględni[illegible] eniem uwag organu kontroli zawartych w niniejszym wystąpieniu.
7. Wszczynanie postępowań w przedmiocie zameldowania na podstawie zgłoszenia pobytu [illegible] dzanego w sposób i formie określonej prawem, a nie „zwykłego" podania.

Proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego [illegible]