



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.5.2017

Olsztyn, 15 maja 2017 r.

**Pan
Miroslaw Orłowski
Wójt Gminy Prostki
ul. 1 Maja 44B
19-335 Prostki**

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 Prostki (NIP 8480005868, REGON 000539549) z siedzibą przy ul. 1 Maja 44B, 19-335 Prostki, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Prostki (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Miroslaw Orłowski, który stanowisko to objął 8 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.0030.239.2017 z 29 marca 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 13*);
- 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.0030.238.2017 z 29 marca 2017 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 14*).

Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Prostki przeprowadzono 10 kwietnia 2017 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 3/2017.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. przez Urząd Gminy Prostki 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 Prostki, ustanowionym zarządzeniem Wójta Gminy Prostki Nr 421/2013 z 15 marca 2013 r. (zmienionym zarządzeniami nr 17.2015 z 12 marca 2015 r. i nr 14.2016

z 1 marca 2016 r.), zadania objęte badaniem kontrolnym, tj. prowadzenie ewidencji ludności i wydawanie dowodów osobistych należą do zadań Urzędu Stanu Cywilnego (dalej jako USC). Jednocześnie od marca 2015 r. w związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego, w strukturze Urzędu funkcjonują:

- samodzielne stanowisko pracy ds. dowodów osobistych (SOO) - na tym stanowisku zadania wykonuje Pani Agnieszka Rejterada (jako podinspektor), pełniąca również funkcję Zastępcy Kierownika USC (zatrudniona od 23 czerwca 2005 r.), odpowiedzialna za prowadzenie całości spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego i wydawania dokumentów tożsamości;
- samodzielne stanowisko pracy ds. ewidencji ludności (EL) - na tym stanowisku zadania wykonuje Pani Danuta Komor (jako inspektor; zatrudniona od 10 marca 1989 r.), odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw w zakresie ewidencji ludności (w tym wydawanie decyzji administracyjnych i udzielanie informacji adresowych), wojskowego obowiązku meldunkowego i rejestru wyborców.

Podczas nieobecności ww. pracownice wzajemnie zastępują się w kontrolowanym obszarze spraw. Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań objętych kontrolą sprawuje Wójt Gminy Prostki (*akta kontroli s. 27-33*).

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Zgodnie z założeniami programu kontroli, szczegółowym badaniem objęto 100 wybranych spraw – po 25 spraw wszczętych na wnioski złożone w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku 2016 r., tj. 11,08% wszystkich spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (902).

Na podstawie badanej dokumentacji ustalono następujące przyczyny złożenia wniosków:

- upływ terminu ważności – 63 przypadki,
- po raz pierwszy – 23 przypadki,
- utrata dowodu – 7 przypadków
- uszkodzenie dowodu – 6 przypadków,
- zmiana danych – 1 przypadek.

Z ustaleń kontroli wynika, iż wnioski były składane i realizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. z 2015, poz. 212). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Pracownik Urzędu Gminy Prostki 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 osobie małoletniej pracownik zamieszczał na wniosku również adnotację o danych rodzica składającego wniosek (stosowna rubryka na wniosku).

Dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód wpisywała datę oraz składała czytelny podpis na formularzu. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek, ewentualnie sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat. W tym zakresie nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości lub uchybień. (*akta kontroli s. 5, 112*).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

W zakresie unieważniania dowodów osobistych w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO) badaniu poddano 77 z 928 przypadków unieważnień dokumentów tożsamości wystawionych przez Wójta Gminy Prostki (63 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 7 z powodu utraty,

6 z powodu uszkodzenia, 1 z powodu zmiany zamieszczonych danych). Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) W sprawie z wniosku z 27.07.2016 r. nr 2805042/2016/8939603/01 nowy dowód osobisty został wydany wnioskodawcy w dniu 22.08.2016 (data rejestracji w RDO oraz data na formularzu odbioru dowodu osobistego), natomiast poprzedni dowód osobisty AVJ486785 został unieważniony w RDO z dniem 23.08.2016 r., a nie z datą odbioru nowego dokumentu. W tym kontekście Pani Agnieszka Rejterada, odpowiedzialna za powstanie nieprawidłowości, wyjaśniła, iż „dowód osobisty został faktycznie odebrany przez wnioskodawczynię 22.08.2016 r., ale z różnych przyczyn (najprawdopodobniej pracownik w tym czasie pracował na innym module SRP lub „Źródło” nie działało) został wydany z systemu następnego dnia, natomiast unieważnienie poprzedniego dowodu osobistego nastąpiło z datą bieżącą czyli 23.08.2016 r.” (akta kontroli s. 41-47,102).

2) W sprawie z wniosku z 25.07.2016 r. nr 2805042/2016/7790827/01 poprzedni dowód osobisty AKH080995 został unieważniony w RDO z datą odbioru nowego dowodu osobistego w dniu 08.08.2016 r. z powodu zniszczenia, a nie z powodu upływu terminu ważności - rzeczywistej przyczyny przyjęcia wniosku i wydania nowego dowodu osobistego. Odnośnie tej nieprawidłowości Pani Agnieszka Rejterada wyjaśniła, że „dowód osobisty serii AKH080995 został unieważniony z powodu zniszczenia, ponieważ pracownik błędnie kliknął w katalog wyboru przyczyn unieważnienia dowodu osobistego” (akta kontroli s. 34-40,102).

W ocenie kontrolujących powyższe błędy skutkują niezgodnością danych wprowadzonych do RDO w zakresie daty lub przyczyny unieważnienia 2 dowodów, które nie mogą być usunięte przez organ gminy, gdyż po wprowadzeniu danych do RDO gmina nie ma już możliwości ich edycji i poprawy. Ponadto powyżej wskazane nieprawidłowości mają wpływ na referencyjność danych zawartych w rejestrach publicznych.

W przypadku zgłoszenia utraty podstawą unieważnienia dowodu było pisemne zgłoszenie utraty. Utracony dowód był unieważniany z dniem zgłoszenia utraty. W przypadku zgłoszenia uszkodzenia na piśmie dowód osobisty był unieważniany z dniem zgłoszenia i włączony do koperty dowodowej zgodnie z § 16 ust. 3 ww. rozporządzenia (akta kontroli s. 111).

Reasumując, nieprawidłowości stwierdzono zaledwie w 2 na 77 przypadków unieważnień, co stanowiło 2,59 % wszystkich zbadanych spraw i wskazuje na incydentalność błędów w tym zakresie.

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

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy Prostki wpłynęło 7 wniosków o udostępnienie danych z RDO lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, które gromadzone były w teczce oznaczonej sygn. SOO.5344 „Obsługa dowodów osobistych”. Zgodnie z programem kontroli badaniem objęto wszystkie ww. sprawy.

Analiza wykazała, iż wszystkie wnioski pochodziły od podmiotów realizujących zadania publiczne (organy Policji, polskie konsulaty), zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych lub dokumentacji. Wszystkie wnioski zostały złożone w sposób określony ustawą, na formularzach zgodnych ze wzorami stanowiącymi załączniki nr 1 lub 4 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz. U. z 2011 r. poz. 243). Odpowiedzi na wnioski udzielono bez zbędnej zwłoki (terminy załatwienia spraw wynosiły od 1 do 9 dni licząc od dnia wpływu wniosku do urzędu).

Co do sposobu udzielania odpowiedzi stwierdzono jedną nieprawidłowość, mianowicie w sprawie nr SOO.5344.1.2016 zakres żądanych informacji we wniosku o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO złożonym przez Konsulat Generalny RP w Kolonii obejmował

wyłącznie fotografię (wizerunek twarzy) osoby, która za granicą zagubiła dowód osobisty i ubiegala się w konsulacie o wydanie polskiego paszportu nie posiadając żadnego ważnego dokumentu tożsamości. W odpowiedzi pracownik kontrolowanej jednostki przesłał wnioskodawcy skan formularza dowodowego (część A) zawierającego fotografię osoby, ale także szereg innych danych nie objętych żądaniem. Udostępniając skan dokumentu pracownik zastosował tryb udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, a nie udostępniania danych w trybie jednostkowym z RDO. Trzeba wyjaśnić, że stosownie do 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 łączone, tym bardziej, że ww. rozporządzenie przewiduje dla każdego trybu udostępnienia odrębny wzór wniosku. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił, że „został przesłany skan formularza A, ponieważ wcześniej w takich sytuacjach zawsze tak postępowano. Pracownik dopiero poznawał pracę i funkcje systemu SRP” (akta kontroli s. 48-52, 102).

Powyższy sposób działania pracownika prowadził do udostępnienia danych nie objętych wnioskiem. Nie stwierdzono jednak negatywnych skutków takiego działania. Dane zostały bowiem udostępnione podmiotowi realizującemu zadanie publiczne (wydawanie paszportów), które wiąże się z koniecznością przetwarzania różnych danych osobowych obywatela. Trzeba jednocześnie podkreślić, że postępowanie o udostępnienie danych z RDO jest postępowaniem wszczynanym 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 i nie powinien udostępniać danych nie objętych żądaniem.

Nadmienić należy, że w ww. sprawie oraz w sprawie SOO.5344.2.2016 pracownik udzielił odpowiedzi na wnioski przysyłając skany dokumentów zawierających dane osobowe (pliki w formacie pdf) na adresy służbowej poczty elektronicznej podmiotów wnioskujących. Wysłane wiadomości nie były zabezpieczone, np. hasłem lub zaszyfrowane przy użyciu poczty elektronicznej i klucza publicznego odbiorcy. Podinspektor ds. dowodów osobistych wyjaśnił: „Odpowiedzi były wysyłane drogą e-mail i nie były zaszyfrowane, ponieważ zostały wysłane do zaufanych instytucji publicznych”. Należy w tym miejscu podnieść, że ustawa o dowodach osobistych nie określa sposobu przekazywania żądanych danych lub dokumentów, w szczególności nie zabrania udostępniania ich w formie plików przysyłanych pocztą elektroniczną. Jednakże na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 922), administrator danych jest obowiązany zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednio do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, w tym m.in. zabezpieczyć dane przed ich nieuprawnionym ujawnieniem. W przypadku przysyłania pocztą elektroniczną przy użyciu sieci publicznej istnieje duże ryzyko przejęcia danych przez osobę nieuprawnioną. Niezbędne jest zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń kryptograficznych, które ochronią przesyłane dane. Przyjęty przez pracownika kontrolowanej jednostki sposób przesłania dokumentacji w ww. sprawach należy zatem uznać za nieprawidłowy, ponieważ nie zapewniał wystarczającej ochrony danych osobowych. Jednocześnie należy zauważyć, iż w dniu kontroli nie stwierdzono negatywnych skutków wynikających z przekazania dokumentacji w ten sposób (akta kontroli s. 53, 60, 102).

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 Prostki zostały

złożone 222 zgłoszenia meldunkowe (w tym 121 zgłoszeń pobytu stałego, 52 zgłoszenia pobytu czasowego, z których 5 dotyczyło cudzoziemców, 45 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego oraz 4 zgłoszenia wymeldowania z pobytu czasowego). Badaniu metodą wyrywkową poddano 43 wybrane zgłoszenia (tj. 19,36% wszystkich spraw), w tym: 21 zgłoszeń pobytu stałego, 13 zgłoszeń pobytu czasowego, z których 3 dotyczyły cudzoziemców, 9 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego. Przeprowadzona analiza nie wykazała nieprawidłowości lub uchybień. Ustalono, 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 (*akta kontroli s. 5, 105, 110*).

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

Analizie poddano akta 40 z 233 spraw wszczętych w okresie objętym kontrolą (17,16%). Badaniu podlegały sprawy z teczki EL.5345.13 oznaczone nr 32-49 i 132-151 oraz z teczki EL.5345.14 oznaczone nr 1 i 2.

Jak ustalono, 37 spośród zbadanych wniosków zostało złożonych w formie pisemnej przez podmioty realizujące zadania publiczne (m.in. Policja, komornicy), w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań, natomiast 3 wnioski pochodziły od podmiotów powołujących się na interes prawny. Dane udostępniono na wnioski złożone na odpowiednim formularzu, prawidłowo wypełnionym, z wyjątkiem spraw z teczki EL.5345.13 o nr 32, 33, 34 i 47 - w tych sprawach udzielono odpowiedzi merytorycznej pomimo, że wnioski nie zostały złożone na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 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 (Dz. U. Nr 243, poz. 1450 ze zm.). Inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, że złożone nieaktualne formularze w zasadzie różnią się od aktualnych tylko nagłówkiem. Pozostałe rubryki są zgodne z aktualnym wnioskiem. Dlatego nie stwierdził przeszkody do udostępnienia danych. Z tym wyjaśnieniem nie można się zgodzić w odniesieniu do sprawy nr EL.5345.13.47.2016, w której złożony wniosek znacznie odbiega od aktualnego wzoru (wizualnie oraz co do nazw poszczególnych rubryk). Przy czym we wszystkich wyżej wymienionych sprawach wnioski zawierały informacje niezbędne do ich rozpatrzenia, a fakt niezłożenia wniosków na obowiązującym formularzu stanowił brak nieistotny, nie skutkujący niemożnością merytorycznego załatwienia spraw. Dlatego też udzielenie odpowiedzi bez uprzedniego wezwania wnioskodawców do przedstawienia wniosków na aktualnym formularzu stanowiło uchybienie, które nie wpłynęło na prawidłowe załatwienie tych spraw (*akta kontroli s. 61-68, 101*).

Zgodnie z art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności w przypadku podmiotów wykonujących zadania publiczne żądane dane udostępniono nieodpłatnie (37 spraw). Zgodnie zaś z art. 53 pkt 2 tej ustawy w przypadku podmiotów wykazujących interes prawny pobrano opłatę w wysokości 31 zł (sprawy nr EL.5345.14.1.2016 i EL.5345.14.2.2016), natomiast w sprawie o sygn. akt EL.5345.13.147.2016 żądane dane udostępniono nieodpłatnie na podstawie art. 54 ww. ustawy. (*akta kontroli s. 110*).

Odpowiedzi na wnioski udzielane były niezwłocznie w formie odrębnego pisma, które sporządzał i podpisywał pracownik ewidencji ludności. W obrębie podpisu umieszczano odcisk pieczęci z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracownika ze wskazaniem, że działa „z upoważnienia Kierownika USC”. Pani Danuta Komor wyjaśniła, że taką pieczęć otrzymała wraz z upoważnieniem nr Or.0113.1.2014 z 23 października 2014 r. do podpisywania w imieniu Wójta poświadczeń zamieszkania i innych zaświadczeń z zakresu ewidencji ludności.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że udostępnianie danych z rejestru mieszkańców jest zadaniem ustawowym organu gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), prowadzącego ten rejestr, a nie kierownika urzędu stanu cywilnego, o czym stanowi art. 50 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Dlatego właściwym byłoby wskazywanie, że pracownik działu „z upoważnienia Wójta Gminy Prostki”. Ponadto w tytule generowanych z systemu informatycznego ewidencji ludności odpowiedzi, tj. „Dane osobowe z rejestru mieszkańców na wniosek o udostępnienie danych z dnia...” jako data wniosku zamieszczana była każdorazowo data sporządzenia odpowiedzi, a nie data wypełnienia wniosku lub jego wpływu do Urzędu Gminy Prostki. W tym kontekście Pani Danuta Komor wyjaśniła: „(...) w systemie data jest wyświetlana automatycznie, ja natomiast jej nie zmieniałam, ponieważ uważałam, że jest to data automatycznie rejestrująca wniosek w systemie, nie wiedziałam, że tę datę powinno się poprawić na datę złożenia wniosku”. Opisany sposób sporządzania odpowiedzi na wnioski stanowił wyłącznie uchybienie, które nie wywołało skutków (*akta kontroli s. 31, 101, 110*).

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w 2 sprawach:

- 1) EL.5345.13.48.2016 - w odpowiedzi na wniosek komornika w części dotyczącej żądania numeru dowodu osobistego osoby, której wniosek dotyczy, inspektor ds. ewidencji ludności nie podał żądanej informacji, tylko zamiast niej oznaczenie organu, który wydał ostatni dowód osobisty (kod teryt i nazwa gminy oraz rodzaj organu). Z wyjaśnień pracownika wynika, że powyższy błąd powstał najprawdopodobniej przez omyłkę podczas generowania odpowiedzi w systemie - „naciśnięcie nie tego klawisza, co trzeba” (*akta kontroli s. 69, 70, 101*).
- 2) EL.5345.13.141.2016 - w odpowiedzi na wniosek komornika zawierający żądanie udostępnienia wyłącznie numeru PESEL osoby inspektor ds. ewidencji ludności podał także adres i datę zameldowania na pobyt stały tej osoby, czyli dane nie objęte żądaniem. Pani Danuta Komor wyjaśniła, że podała adres, ponieważ „komornicy zawsze żądają adresu zameldowania oraz PESEL” i w związku z tym „odruchowo” zaznaczyła te dane (*akta kontroli s. 71, 72, 101*).

Powyższe nieprawidłowości skutkowały udostępnieniem danych nie objętych wnioskami, a w pierwszej ze spraw także niezrealizowaniem części żądania. Należy w tym miejscu podkreślić, że postępowanie o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców jest wszczynane wyłącznie na wniosek, na co wskazuje art. 47 ustawy o ewidencji ludności, a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony. Po pozytywnej weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosku organ powinien udzielić odpowiedzi wyłącznie w zakresie żądanym przez wnioskodawcę.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy Prostki zostały wszczęte 4 postępowania dotyczące obowiązku meldunkowego, z których 3 zakończono do 31 grudnia 2016 r. Kontroli poddano akta 2 spraw: EL.5343.2.2016 i EL.5343.3.2016 (obie zakończone wydaniem decyzji o wymeldowaniu na podstawie art. 35 ustawy o ewidencji ludności).

Analiza wskazanych powyżej akt postępowania wykazała następujące nieprawidłowości:

- 1) W sprawach EL.5343.2.2016 i EL.5343.3.2016 podmiot działający na prawach strony, tj. prokurator został pominięty w postępowaniu. Z akt spraw wynika, że w toku postępowania otrzymał wyłącznie zawiadomienie o wszczęciu postępowania, informację o przekazaniu do sądu wniosku o wyznaczenie przedstawiciela dla strony nieobecnej oraz informację o wydaniu decyzji w sprawie i podjętym rozstrzygnięciu. Prokurator, na którego wniosek zostały wszczęte postępowania w ww. sprawach, nie otrzymał decyzji kończących postępowania oraz nie był zawiadomiony o miejscu i terminie przeprowadzania przez organ dowodów z przesłuchania świadków (art. 79 § 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.) oraz o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1 k.p.a.). Powyższa praktyka organu gminy skutkowałą uniemożliwieniem

prokuratorowi udziału na wszystkich etapach postępowań, w tym ewentualnego odwołania się od decyzji, gdyż nie zostały one doręczone wnioskodawcy. Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za tę nieprawidłowość, tj. Pani Danuty Komor wynika, iż „prokurator został poinformowany w sprawach, o których chciał być informowany zgodnie z jego pismem”. Zdaniem kontrolujących nie można uznać powyższych wyjaśnień za słuszne, albowiem prawidłowy tryb postępowania w przypadku wniosku prokuratora o wymeldowanie nie jest wyznaczany treścią pisma inicjującego postępowanie, tylko wynika wprost z regulacji zawartych w k.p.a., których w tym przypadku pracownik nie uwzględnił (*akta kontroli s. 73, 86, 101, 109*).

2) W sprawie EL.5343.3.2016, w której wymeldowanie miało nastąpić z nieruchomości stanowiącej współwłasność 2 osób (małżonków), jako strona postępowania potraktowany został tylko jeden z nich. Drugi natomiast nie otrzymał żadnych pism, w tym zawiadomienia o wszczęciu postępowania i decyzji (pominięcie jednej ze stron postępowania). W tej sprawie Pani Danuta Komor wyjaśniła, iż jeden ze współwłaścicieli nie został uwzględniony jako strona postępowania, ponieważ właściciele są małżonkami, mieszkają w jednym mieszkaniu i dlatego wzięła pod uwagę tylko jednego ze współwłaścicieli nieruchomości. Taki tryb działania naruszał art. 28 k.p.a., ponieważ każdy ze współwłaścicieli nieruchomości ma interes prawny w sprawie wymeldowania innej osoby z jego lokalu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 1 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2451/10 (dostępny na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl), realizacja zamiaru zameldowania się w cudzym lokalu albo uchylania się od obowiązku wymeldowania się z cudzego lokalu może stanowić naruszenie praw osoby, która ma tytuł prawny do lokalu. Z tego chociażby względu osoba ta nie może być pozbawiona prawa do udziału w tym postępowaniu jako strona (*akta kontroli s. 101, 109*).

3) W sprawach EL.5343.2.2016 i EL.5343.3.2016 osoby dysponujące tytułem prawnym do lokalu, które zostały włączone do udziału w charakterze stron, tj. odpowiednio jeden ze współwłaścicieli nieruchomości oraz najemca lokalu, nie otrzymali zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz nie zostali poinformowani o prawie czynnego udziału w przesłuchaniach świadków (art. 79 § 2 k.p.a.). W tym zakresie inspektor ds. ewidencji ludności wyjaśnił, iż ww. osoby nie otrzymały zawiadomienia o wszczęciu postępowania, ponieważ nie mógł ustalić kto jest właścicielem nieruchomości. W ocenie kontrolujących wyjaśnienia te nie są adekwatne do ustaleń dokonanych w toku postępowania dowodowego, z których wprost wynika, iż pracownik ustalił, kto posiada tytuł prawny do lokalu, a zatem także i to, kogo należy włączyć do postępowania jako stronę. Dodać należy, że ww. osoby zostały włączone do sprawy dopiero na etapie postępowania dowodowego. Organ gminy doręczył im do wiadomości wezwania świadków, a odstąpił od doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania. W wyniku tego strony nie zostały pouczone o prawie czynnego udziału w przesłuchaniach świadków (art. 79 § 2 k.p.a.), ponieważ pouczenie to zawarte było wyłącznie w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. W ten sposób organ naruszył także zasadę informowania wynikającą z art. 9 k.p.a. oraz zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a., z której wynika obowiązek prowadzenia przez organ administracji publicznej postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (*akta kontroli s. 101, 109*).

Odnosnie powyższych nieprawidłowości wskazać także należy, że skutkowały one naruszeniem zasady czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania 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.

4) W obu ww. sprawach organ nie doręczył wyznaczonemu przez sąd kuratorowi (przedstawicielowi strony nieobecnej) zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Pani Danuta Komor wyjaśniła, że „Pani, która wyraziła zgodę na bycie kuratorem była wzywana w tej sprawie do sądu i tam się w tej sprawie wypowiedziała”. Poza tym kurator został poinformowany o zakończeniu postępowania i możliwości wglądu w akta sprawy. Zdaniem kontrolujących fakt

wyznaczenia przez sąd kuratora, celem reprezentacji nieobecnej strony postępowania, nie zwalnia organu od obowiązku doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu postępowania, jak również informowania go o pozostałych okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy. Przy czym w obu sprawach kuratorem osoby nieobecnej ustanowionym przez sąd był pracownik organu gminy, a zatem osoba, która zna reguły, według których prowadzone jest postępowanie o wymeldowanie, a także wynikające z nich uprawnienia strony postępowania. Dlatego też nie stwierdzono negatywnych konsekwencji niedopełnienia ww. obowiązku przez organ. Ponadto w toku postępowania kurator zapoznał się z aktami sprawy (*akta kontroli s. 81, 94, 101*).

W pozostałych zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono błędów. Organ zawiadamiając o wszczęciu postępowania, pouczał o treści art. 32, 33, 41 i 79 § 2 k.p.a. Z czynności dowodowych sporządzał protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68 i 69 k.p.a. Zgromadzony w tych sprawach materiał dowodowy odpowiadał wymogom z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Przed wydaniem decyzji organ umożliwił stronom uczestniczącym w postępowaniu oraz kuratorowi strony zgłoszonej do wymeldowania wypowiedzenie się co do zabrzanych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Decyzje zawierały wszystkie obligatoryjne elementy przewidziane w art. 107 § 1 i 3 k.p.a. W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw (*akta kontroli s. 73-97, 109*).

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 daty i przyczyny unieważnienia dowodu osobistego.
2. Udostępnianie danych z RDO i rejestru mieszkańców we właściwym trybie, wyłącznie w żądanym przez wnioskodawcę zakresie, na wnioski złożone na aktualnym formularzu urzędowym.
3. Zamieszczanie w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców poprawnej daty wniosku oraz pieczęci lub nadruku z imieniem i nazwiskiem pracownika udostępniającego dane wskazującym na działanie z upoważnienia organu gminy, a nie kierownika USC.
4. 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