

Olsztyn, 17 września 2019 r.

Pan
Jarosław Wiesław Kuczyński
Wójt Gminy Wieliczki
ul. Lipowa 53
19-404 Wieliczki

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 Wieliczki z siedzibą pod adresem: ul. Lipowa 53, 19-404 Wieliczki, NIP 8471612155, REGON 000542310.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję Wójta Gminy Wieliczki (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Jarosław Wiesław Kuczyński, który na stanowisku pozostaje od 2 października 2010 r. (*akta kontroli s. 28*).

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

1) Magdalena Michalczewska – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 69/2018 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.620.2019 z 19 czerwca 2019 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 17*),

2) Anna Chojnowska – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.619.2019 z 19 czerwca 2019 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 16*).

Czynności kontrolne przeprowadzono 2 sierpnia 2019 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 4/2019.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. przez Urząd Gminy Wieliczki 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 2017 r. poz. 2234 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r.

o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 653 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1397).

Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy Wieliczki, ustanowionym zarządzeniem Nr 23/2015 Wójta Gminy Wieliczki z 2 kwietnia 2015 r. (ze zmianami), realizacja zadań związanych z ewidencją ludności, w tym wydawanie decyzji w sprawach obowiązku meldunkowego, wydawanie dowodów osobistych, zaświadczeń oraz udostępnianie danych w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych należała do zadań Urzędu Stanu Cywilnego (dalej jako USC). Bezpośredni nadzór nad tą komórką organizacyjną sprawuje Wójt Gminy Wieliczki. Na stanowisku kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach od 1 lipca 2000 r. zatrudniona jest Pani Renata Andrzejewska, która odpowiada za prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych. Zastępstwo w czasie nieobecności kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach pełni Pani Barbara Masłowska – Sekretarz Gminy Wieliczki (*akta kontroli s. 28, 32-39*).

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

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Badaniem objęto 60 z 245 spraw dotyczących wydania dowodu osobistego, wszczętych w okresie objętym kontrolą, tj. 24,48 % wszystkich spraw.

W badanych sprawach wnioskodawcy podali następujące przyczyny ubiegania się o dowód osobisty:

- upływ terminu ważności – 33 przypadki,
- utrata dowodu – 11 przypadków,
- pierwszy dowód – 8 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 4 przypadki,
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 4 przypadki.

Z ustaleń kontroli wynika, że wnioski były składane i realizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 r. poz. 212 ze zm.). Za osoby małoletnie wnioski składał i podpisywał jeden z rodziców, jednakże w 2 sprawach (nr 2813062/6452345/01 oraz nr 2813062/1027453/01) wnioski złożyli i podpisali sami małoletni pomimo, iż nie było podstaw do zastosowania art. 25 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych. Małoletnim składającym wnioski, w dniu ich złożenia brakowało do ukończenia 18 lat kolejno 37 dni oraz 46 dni (*akta kontroli s. 89-98*).

W ocenie kontrolujących powyższe stanowiło nieprawidłowość i skutkowało wydaniem dowodów osobistych małoletnim z naruszeniem przepisów ustawy o dowodach osobistych (art. 25 ust. 2). Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach, Pani Renata Andrzejewska wyjaśniła, iż termin 30 dni do daty 18 urodzin nie był zachowany z powodu nieuwagi oraz okoliczności, iż były to już drugie dowody osobiste małoletnich wnioskodawców (*akta kontroli s. 209-211*).

Jednocześnie z ustaleń kontroli wynika, iż pracownik Urzędu Gminy Wieliczki umieszczał na wniosku adnotację dotyczącą sposobu ustalenia tożsamości. W sprawach z wniosku nr 2813062/2018/2821888/01 i nr 2813062/2018/0229559/01, w adnotacjach jako podstawę ustalenia tożsamości pracownik wpisał rejestr RDO, a nie poprzednio posiadany dowód osobisty, który jak wynika z formularza odbioru został unieważniony z datą odbioru nowego dokumentu (*akta kontroli s. 224-225*). Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za prawidłową realizację zadań wynika, iż w powyższych przypadkach sugerował się tym, że poprzednie dowody osobiste wnioskodawców był nieważne - w jednym przypadku 9 miesięcy i w drugim 1,5 roku (*akta kontroli s.209-211*).

W ocenie kontrolujących przyjęta praktyka była niezgodna z § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „*Tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego ustala się na podstawie przedłożonego przez wnioskodawcę dotychczasowego dowodu osobistego lub ważnego dokumentu paszportowego tej osoby, a w przypadku osób, które nabyły obywatelstwo polskie, na podstawie posiadanego dokumentu podróży lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość.*” Dopiero wówczas, gdy osoba nie posiada dotychczasowego dowodu osobistego albo ważnego paszportu, organ gminy ustala jej tożsamość na podstawie danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych. Dowód osobisty, który utracił ważność jest dokumentem, na podstawie którego organ w pierwszej kolejności ustala tożsamość wnioskodawcy i powinno to zostać prawidłowo odnotowane na wniosku o wydanie dowodu osobistego. Brak na wniosku w odpowiedniej rubryce informacji o przedstawionym przy wymianie dowodzie osobistym stanowi uchybienie, które jednak nie miało wpływu na prawidłową realizację przedmiotowych wniosków, lecz wskazuje na błędną praktykę w tym zakresie (*akta kontroli s. 204-206,209-211*).

Ponadto badanie dokumentacji dowodowej ujawniło 1 przypadek (formularz nr 2813062/2019/0532733/01 oraz 2813062/2019/4250732/01), w którym na wniosek o wydanie dowodu osobistego złożony przez matkę małoletniego dziecka wyprodukowano dwa dokumenty, jeden zawierający błędne dane – d.o. serii [REDAKTOWANE] który w dniu 19.02.2019 r. odebrała wnioskodawczyni oraz drugi, zawierający poprawne dane – d.o. serii [REDAKTOWANE] który w dniu 07.03.2019 r. odebrał ojciec dziecka. Przy odbiorze kolejnego dowodu wydany wcześniej dowód osobisty serii [REDAKTOWANE] został unieważniony z powodu „zmiany danych” (*akta kontroli s. 50-61*).

Powyższe, zdaniem kontrolujących stanowi nieprawidłowość, polegającą na braku rzetelności pracownika przy weryfikacji danych dziecka zawartych zarówno w rejestrze PESEL, na wniosku o wydanie dowodu osobistego, jak i na spersonalizowanym dowodzie osobistym, który jest przyjmowany w RDO na stan urzędu. Błąd w nazwisku dziecka powinien bowiem zostać stwierdzony przez pracownika już na etapie składania wniosku o wydanie dowodu osobistego dla małoletniego dziecka. Do czasu poprawienia błędu, wniosek o wydanie dowodu osobistego powinien zostać zawieszony w RDO. Należy podkreślić, iż jeżeli błąd ten nie został zauważony przy wyżej wskazanych czynnościach to ostatecznie powinien zostać stwierdzony przez pracownika lub odbierającego w dniu odbioru dokumentu i unieważniony w RDO z powodu „reklamacja, błędne dane” oraz umieszczony w kopercie dowodowej. Organ powinien następnie wystąpić o wydanie nowego dowodu osobistego, wskazując jako przyczynę jego wydania „Reklamacja błędne dane”, a nie jak miało to miejsce w tym przypadku przyjąć „zmianę danych” jako przyczynę nowego wniosku o wydanie kolejnego dowodu osobistego oraz przyczynę unieważnienia pierwszego dokumentu – wydanego z błędnymi danymi. W opisaney sprawie nie miała miejsca zmiana danych dziecka, a wydano dowód osobisty z błędem, co było skutkiem braku rzetelnej i właściwej weryfikacji wniosku przez pracownika na etapie jego przyjęcia, jak

również na późniejszych etapach realizacji sprawy, tj. przyjęcia na stan urzędu, czy też wydania wnioskodawcy. Powyższe skutkowało koniecznością wydania kolejnego dowodu osobistego małoletniemu, jak również wydłużeniem czasu oczekiwania na dowód osobisty przez matkę dziecka (*akta kontroli s. 50-61, 209,219-223*).

Jednocześnie stwierdzono, iż w sprawie:

- nr 2813062/6642528/01 jako przyczynę wymiany zarejestrowano „Utrata”, chociaż faktycznie dowód osobisty nie został utracony, a jego unieważnienia pracownik dokonał dopiero w dniu odbioru nowego dokumentu (*akta kontroli s. 62-68*) - nieprawidłowość.

- nr 2813062/9354406/01 jako przyczynę wymiany i unieważnienia poprzedniego dowodu osobistego (w dniu odbioru nowego dokumentu) wskazano „Uszkodzenie”. Z adnotacji urzędowych na wniosku dotyczących sposobu ustalenia tożsamości wynika, iż w dniu składania wniosku o wydanie dowodu osoba oświadczyła, iż utraciła dowód osobisty. W adnotacjach pracownik wskazał, iż dowód unieważniono, jednak z formularza odbioru oraz RDO wynika, iż faktycznie miało to miejsce dopiero w dniu odbioru nowego dowodu osobistego. W tej sprawie istnieją wątpliwości co do przyjętej przyczyny ubiegania się o nowy dowód osobisty. Podkreślić należy, że przyczyna ubiegania się o dowód osobisty powinna być weryfikowana przez pracownika nie tylko na podstawie wniosku, ale też przede wszystkim w oparciu o informacje zawarte w RDO. Ponadto przyjęcie wniosku o wydanie dowodu z powodu „Uszkodzenia”, bez jego okazania pracownikowi w dniu składania z tej przyczyny wniosku nie pozwala na ocenę, czy dowód ten faktycznie podlega wymianie (*akta kontroli s. 81-88*) – nieprawidłowość.

Ponadto w jednym przypadku stwierdzono, iż pracownik nie przyjął od wnioskującego o wydanie dowodu osobistego z powodu „Utraty” zgłoszenia utraty dowodu na piśmie, co stanowiło naruszenie przepisów art. 48 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych (sprawa nr 2813062/2018/5582323/01), z którego wynika obowiązek przyjęcia zgłoszenia faktu utraty dowodu osobistego na formularzu zgłoszenia, zawierającym dane określone w art. 28 pkt 2-6 ustawy o dowodach osobistych oraz własnoręczny czytelny podpis zgłaszającego. W tym przypadku wniosek o wydanie nowego dowodu osobistego z powodu utraty został przyjęty w dniu 27 kwietnia 2018 r., natomiast dokument unieważniono z powodu utraty dopiero w dniu odbioru nowego dowodu tj. 4 czerwca 2018 r. (*akta kontroli s. 99-106*) - nieprawidłowość.

Jednocześnie stwierdzono, iż w sprawie nr formularza 2813062/2018/4201765/01 zawiadomienie o utracie zostało przyjęte na piśmie, a dowód unieważniony w RDO z dniem zgłoszenia, jednak zamiast umieszczenia zawiadomienia o zgłoszeniu utraty w kopercie dowodowej wnioskodawcy, zostało ono wydane zgłaszającemu. W kopercie umieszczono wyłącznie zaświadczenie o utracie (nieprawidłowość). Powyższe stanowi naruszenie przepisów art. 62 ust. 3 ww. ustawy oraz § 18 ust. 1 oraz § 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu. Z powołanych przepisów wynika bowiem, że dokumentacja związana z dowodem osobistym sporządzona w formie papierowej powinna być przechowywana zgrupowana w kopercie dowodowej osoby, której ona dotyczy (zawiadomienie o utracie), a zaświadczenie o wydaniu potwierdzające zgłoszenie utraty wydane zgłaszającemu utratę (*akta kontroli s. 75-77*).

Mając na uwadze opisane nieprawidłowości należy stwierdzić, iż weryfikacja wniosków o wydanie dowodu osobistego, jak i danych zawartych w rejestrze RDO nie była wystarczająco rzetelna oraz prawidłowa. Skutkowało to błędną rejestracją danych w RDO, co do przyczyny wydania dowodu osobistego lub też unieważnienia oraz koniecznością wydania kolejnego dowodu osobistego dla małoletniego. Jednocześnie nieprawidłowa praktyka w zakresie

przyjmowania zgłoszeń utraty skutkowało brakiem kompletnej i wymaganej ustawą dokumentacji dotyczącej danego dowodu osobistego wydane osobie. Trzeba także dodać, że z dokumentacji dowodowej korzystają różne uprawnione organy, np. prowadzące postępowania karne, a braki dokumentacji mogą im utrudniać dokonanie niezbędnych ustaleń.

Za stwierdzone nieprawidłowości w procedurze wnioskowania i realizacji wniosków o wydanie dowodu osobistego odpowiedzialność ponosi Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach, Pani Renata Andrzejewska, który załatwiał przedmiotowe sprawy oraz dokonywała rejestracji danych 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 odbioru. Za małoletnich dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek albo sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat.

Jednocześnie w tym zakresie stwierdzono 3 przypadki, w których zarejestrowana w RDO data odbioru dowodu osobistego jest niezgodna z rzeczywistą datą odbioru dowodu odnotowaną przez osobę odbierającą na formularza odbioru zamieszczonym w kopercie dowodowej wnioskodawców (nieprawidłowość). Dotyczyło to dowodów:

- ██████████ (sprawa nr 2813062/2019/6642528/01) – pracownik zarejestrował w RDO datę odbioru 05.02.2019 r. zamiast 06.02.2019 r.
- ██████████ (sprawa nr 2813062/2018/7662194/01) – pracownik zarejestrował w RDO datę odbioru 15.06.2018 r. zamiast 14.06.2018 r.
- ██████████ (sprawa nr 2813062/2018/5700217/01) – pracownik zarejestrował w RDO datę odbioru 28.09.2018 r. zamiast 27.09.2018 r.

Zgodnie z § 5. 1. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 listopada 2014 r. w sprawie prowadzenia Rejestru Dowodów Osobistych „organ gminy wprowadza do RDO dane bezpośrednio, w trybie teletransmisji. RDO przekazuje zwrotnie potwierdzenie wprowadzenia danych. 2. W przypadku braku bezpośredniego dostępu do RDO spowodowanego przyczynami niezależnymi od organu gminy, organ gminy niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 2 dni roboczych od dnia wpływu wniosku, przekazuje dane na bezpiecznym informatycznym nośniku danych do ministra właściwego do spraw wewnętrznych”. Zdaniem kontrolujących błędnie zarejestrowane w RDO daty wydania dowodów osobistych były wynikiem rejestracji wydania dokumentu w RDO dopiero następnego dnia, a nie w dniu faktycznego odbioru dokumentu przez wnioskodawcę. Wydanie dokumentu w RDO powinno nastąpić w tym samym dniu co jego fizyczne przekazanie wnioskodawcy, jeżeli jednak nie jest to możliwe z powodu awarii to zgodnie z powołanym wyżej rozporządzeniem w ciągu 2 dni roboczych o dnia wpływu wniosku.

Z ustaleń kontrolujących wynika, iż błędnej rejestracji danych we wskazanym zakresie dokonał Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach. Skutkowało to naruszeniem powołanych przepisów oraz zasilenie centralnego Rejestru Dowodów Osobistych o datę odebrania dowodów osobistych z opóźnieniem.

W wyniku kontroli ustalono, iż nieodebrane po upływie 6 miesięcy od dnia ich wydania dowody osobiste (7 przypadków) zgodnie z art. 62 ust 4 pkt 2 zostały umieszczone w kopertach dowodowych ich wnioskodawców i oczekują na odbiór. Koperty umieszczone są w metalowych szafkach zamykanych na klucz, w pomieszczeniu na piętrze urzędu.

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Badaniu poddano 52 przypadki unieważnień dowodów osobistych (33 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 11 z powodu utraty dowodu, 4 z powodu uszkodzenia dowodu, 4 z powodu zmiany danych zawartych w dowodzie). W tym zakresie stwierdzono 2 przypadki, gdzie pracownik zarejestrował w RDO błędną przyczynę unieważnienia poprzedniego dowodu, dotyczy to sprawy z wniosku nr 2813062/2019/5243681/01, gdzie zamiast „Uszkodzenie” zarejestrowano „Upływ terminu ważności” oraz sprawy nr 2813062/2019/0532733/1, gdzie błędnie wskazano przyczynę rejestracji nowego wniosku o wydanie dowodu osobistego tj. „Zmiana danych” (spraw opisana w pkt I ppkt 1 projektu wystąpienia), co też skutkowało również błędnym unieważnieniem poprzedniego dowodu osobistego – z powodu „Zmiany danych” (*akta kontroli s. 50-61, 209,219-223*). W pozostałych przypadkach nie stwierdzono błędów w tym zakresie.

Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za powyższą nieprawidłowość wynika, iż przyczyną błędu była nieuwaga podczas rejestracji danych (*akta kontroli s. 209*).

Powyższe skutkowało zarejestrowaniem w RDO niepoprawnych przyczyn unieważnienia dowodów osobistych mającą wpływ na referencyjność rejestru państwowego (*akta kontroli s.204-206, 219-221*).

3. Udostępnianie danych z RDO i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy Wieliczki nie wpłynęły żadne wnioski o udostępnienie dokumentacji dowodowej, ani żadne wnioski o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO (*akta kontroli s. 9*).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie Gminy Wieliczki złożono 107 zgłoszeń meldunkowych (w tym 76 zgłoszeń pobytu stałego, 18 zgłoszeń pobytu czasowego, 11 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego oraz 2 zgłoszenia wymeldowania z pobytu czasowego). Badaniu metodą wrywkową poddano 21 wybranych zgłoszeń (tj. 19,62% wszystkich spraw), w tym 14 zgłoszeń pobytu stałego, 4 zgłoszenia pobytu czasowego, 2 zgłoszenia wymeldowania z pobytu stałego i 1 zgłoszenie wymeldowania z pobytu czasowego.

Ustalono, że zbadane zgłoszenia zostały dokonane w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL. Przy czym w jednej sprawie stwierdzono, iż zgłoszenie zameldowania na pobyt stały (██████████) dokonane zostało w dniu 22 sierpnia 2018 r., co nie zgadzało się z odnotowaną przez pracownika organu datą wpływu druku do organu tj. 3 września 2018 r. Ponadto w rejestrze PESEL aktualizacja danych dot. miejsca pobytu stałego ww. nastąpiła faktycznie dopiero w dniu 27 sierpnia 2018 r. (*akta kontroli s. 132-134*).

Z wyjaśnień Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach, Pani Renaty Andrzejewskiej wynika, że „Pani ██████████ w dniu 22 sierpnia 2018 roku zgłosiła pobyt stały w miejscowości Wilkasy 31 na druku „zgłoszenie pobytu stałego”, który przyjęła pani Barbara Masłowska, zastępująca Kierownik USC. Dnia 27 sierpnia 2018 roku pani Renata Andrzejewska po powrocie z urlopu wypoczynkowego wprowadziła dane do rejestru PESEL. Jednakże

ze względu na nagromadzoną ilość spraw w późniejszym czasie uzupełniała adnotacje na druku i wpisała niewłaściwą datę na druku zgłoszenia pobytu stałego”.

Powyższe stanowiło nieprawidłowość, gdyż rejestracja faktu zameldowania ww. osoby nastąpiła dopiero w dniu 27 sierpnia 2018 r., co jest niezgodne z zapisem art. 10 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności, z którego wynika, iż organ gminy przyjmujący zgłoszenie, niezwłocznie dokonuje rejestracji danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W przypadku braku bezpośredniego dostępu do rejestrów spowodowanego niezależnymi od organu rejestracji dokonuje się najpóźniej w terminie 2 dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek ich rejestracji. W opisanym wyżej przypadku zgłoszenie zostało przyjęte przez Sekretarza Gminy, Panią Barbarę Masłowską, która jak wynika z zakresu czynności z 3 września 2013 r. pełni zastępstwo w czasie nieobecności pracownika realizującego zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności i dowodów osobistych. Dlatego też w adnotacjach na druku zgłoszenia powinny znajdować się dane pracownika, który faktycznie przyjął zgłoszenie. Pracownik ten powinien również dokonać niezwłocznej rejestracji danych wynikających ze zgłoszenia pobytu w rejestrze PESEL. Nieobecność Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego nie usprawiedliwia opóźnień w realizacji ww. zadań, tym bardziej, że jest wyznaczona osoba pełniąca zastępstwo na stanowisku ewidencji ludności (*akta kontroli s.38, 210,218,227*).

W ocenie kontrolujących załatwienie przedmiotowej sprawy dopiero w 5 dniu od daty wpływu zgłoszenia skutkowało nieterminową rejestracją faktu zameldowania w rejestrze PESEL. Nadmienić należy, iż rejestr PESEL jest rejestrem centralnym i dane są zasilane w czasie rzeczywistym, co oznacza, iż każdy podmiot posiadający dostęp do rejestru PESEL ma informację o danych zameldowania już po ich wprowadzeniu przez organ gminy.

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy Wieliczki wpłynęło 51 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców. Wnioski gromadzono w teczce oznaczonej sygn. USC.5345. Analizie poddano akta 20 spraw (tj. 39,21% wszystkich spraw, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą). Zbadano sprawy o numerach: od 13 do 18, od 20 do 23 z 2018 r. i sprawy od 24 do 26 oraz od 29 do 32 z 2019 r.

Analiza dokumentacji wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne (m.in. komorników, PCPR, policję, Centralne Biuro Śledcze), na odpowiednim formularzu urzędowym, prawidłowo wypełnionym, po wykazaniu przesłanki udostępnienia danych wynikającej z art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności. Zgodnie z art. 53 pkt 1 ww. ustawy, wskazanym podmiotom dane udostępniono nieodpłatnie. Sprawy załatwiono bez zbędnej zwłoki, najpóźniej w 6 dniu licząc od dnia wpływu wniosku do organu gminy.

W powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na wniosek o udostępnienie danych z ewidencji ludności w niektórych przypadkach wydawano poświadczenie zameldowania lub wymeldowania ze wszystkimi danymi znajdującymi się w rejestrze mieszkańców, np.: sprawa nr USC.5345.18.2018, USC.5345.19.2018, USC.5345.1.2019 (*akta kontroli s.139-142, 146-160*).

Z wyjaśnień pracownika realizującego kontrolowane zadania wynika, iż taki tryb rozpatrywania wniosków przyjęto w przypadku wniosków o udostępnienie danych, w których wnioskodawca zaznaczał checkbox „inne”. Zdaniem kontrolujących przyjęta przez pracownika organu praktyka jest niewłaściwa. We wniosku o udostępnienie danych wnioskujący powinien skonkretyzować jakie dane są mu niezbędne do realizacji swoich zadań zakreślając checkbox „inne”, ale określając jakie „inne” dane chce pozyskać, tj. czy są to np. imiona rodziców, miejsce urodzenia,

poprzednie adresy zameldowania, itp. Ponadto należy wskazać, że udostępnienie danych w formie zaświadczenia zgodnie z art. 45 ustawy o ewidencji ludności ma zastosowanie, wyłącznie do wnioskodawców, których dotyczą żądane dane - przetwarzane w rejestrze PESEL lub też w rejestrze mieszkańców. Dlatego też w ocenie kontrolujących podmiot publiczny/prywatny, który wnioskuje o uzyskanie danych osoby z ewidencji ludności nie powinien otrzymywać odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych w formie poświadczenia zameldowania, czy też wymeldowania, zawierającego zakres wszystkich danych jeżeli we wniosku ich nieskonkretyzował.

2. W przypadku braku danych o aktualnym adresie pobytu stałego czy też czasowego osoby, o której dane wnioskowano, organ każdorazowo wskazywał adres i datę wymeldowania z poprzedniego miejsca pobytu stałego/czasowego np. sprawa nr USC.5345.14.2018 i nr USC.5345.13.2018.

Zdaniem organu kontroli przyjęta przez organ praktyka wynika z błędnej interpretacji wzoru wniosku o udostępnienie danych, określonego w rozporządzeniu obowiązującym w dacie kontroli. Należy zauważyć, iż na wniosku o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, w rubryce zakres żądanych danych o osobie możliwe jest zaznaczenie checkboxu „adres i data zameldowania na pobyt stały”, „adres i data zameldowania na pobyt czasowy”, „numer PESEL” lub „inne”, gdzie wnioskodawca może wskazać zakres innych danych, które gromadzone są w rejestrze mieszkańców (np. poprzednie adresy zameldowania, imiona rodziców, nazwisko rodowe, itp.). Konstrukcja wniosku sugeruje jednak, iż zaznaczając adres i datę zameldowania na pobyt stały lub czasowy wnioskodawca żąda danych dotyczących zameldowania, które są aktualne. Żądanie udostępnienia danych dotyczących np. adresów historycznych powinno zostać sprecyzowane w polu „inne”. Należy pamiętać, iż udostępnianie danych na podstawie ustawy o ewidencji ludności odbywa się na wniosek, dlatego też organ jest związany żądaniem wnioskodawcy, który powinien w sposób precyzyjny określić treść żądania. Nawet jeżeli wnioskodawcą jest podmiot wymieniony w 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności (np. komornik) to uzyskuje on żądane dane z rejestru mieszkańców wyłącznie do określonych zadań ustawowych i faktycznie powinien przetwarzać tylko te dane, które rzeczywiście są mu niezbędne do osiągnięcia tych celów. Dlatego też mimo, że nie budzi wątpliwości uprawnienie organów wymienionych w art. 46 ust. 1 ustawy do uzyskiwania danych z rejestrów mieszkańców, to nie oznacza, że organ powinien udostępniać im dane wykraczające poza żądanie. Jeżeli natomiast zakres żądania budzi wątpliwości, to organ powinien wezwać wnioskodawcę do doprecyzowania żądania określonego we wniosku.

3. W sprawie nr USC.5345.1.2019 podano dane dotyczące wszystkich osób zameldowanych pod adresem wskazanym we wniosku wraz z datą i miejscem urodzenia oraz zameldowania tych osób (*akta kontroli s.158-159*).

Nie spełniało to wymogu danych jednostkowych zgodnie z definicją zawartą w art. 47 ust 4. ustawy o ewidencji ludności, który wskazuje, że przez dane jednostkowe rozumie się informacje uzyskane z rejestrów, o których mowa w art. 3, dotyczące jednej osoby lub imion i nazwisk wszystkich osób zameldowanych pod jednym adresem. Pozostałe dane nie powinny być zatem udostępniane, gdyż nie wynikały z żądania wnioskodawcy.

Osobą odpowiedzialną za opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie udostępniania danych z rejestru mieszkańców jest Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach przygotowujący odpowiedzi w tych sprawach oraz podpisujący pisma w imieniu Wójta Gminy. Skutkiem nieprawidłowości było udostępnienie danych z ewidencji ludności w zakresie szerszym niż wskazany przez wnioskodawcę, jak również w sposób niezgodny z trybem określonym

w rozdziale 6 ustawy o ewidencji ludności zatytułowanym „*Udostępnianie danych z rejestru PESEL oraz rejestru mieszkańców*” Niemniej wskazać należy, iż wszystkie podmioty żądające udostępnienia danych były podmiotami publicznym, a więc uzyskane dane wykorzystywały do realizacji zadań publicznych (*akta kontroli s.135-136, 209-211*).

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Wieliczki wszczął i zakończył 11 postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego, przy czym w 2 sprawach orzekł o wymeldowaniu, w 2 o odmowie wymeldowania a w pozostałych 6 sprawach umorzył postępowanie. Analizie kontrolnej poddano akta 5 spraw (nr USC.5343.5.4.2018, USC.5343.5.7.2018, USC.5343.5.8.2018, USC.5343.5.10.2018 i USC.5343.5.12.2018). Przeprowadzona analiza akt wykazała, iż:

1. Organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania, pouczając o obowiązku poinformowania o każdej zmianie adresu wynikającym z art. 41 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) - dalej jako „k.p.a.” oraz prawidłowo informując o dacie wszczęcia postępowania. Wyjątek stanowiła sprawa nr USC.5343.5.7.2018, w której organ w zawiadomieniu do stron, jako datę wszczęcia postępowania wskazał 28 czerwca 2018 r. zamiast 2 lipca 2018 r., tj. datę w której wniosek strony faktycznie wpłynął do organu gminy (nieprawidłowość).
2. Z czynności dowodowych pracownik sporządzał protokoły zawierające obligatoryjne elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a.
3. O terminach i miejscach dowodów z przesłuchania strony oraz oględzin lokalu organ informował strony zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a., przy czym nie pouczał o prawie czynnego udziału w czynnościach dowodowych, wynikającym z art. 79 § 2 k.p.a. Skutkowało to pozbawieniem stron informacji o przysługującym im uprawnieniu bezpośredniego udziału w dowodzie oraz naruszeniem zasady informowania wynikającej z art. 9 k.p.a. (nieprawidłowość).
4. Przed wydaniem decyzji w sprawach nr USC.5343.5.7.2018 i USC.5343.5.8.2018 organ umożliwił stronom uczestniczącym w postępowaniu wypowiedzenie się co do zgromadzonych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wyznaczając im termin 5 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.
5. W uzasadnieniu decyzji umarzających postępowanie w sprawach nr USC.5343.5.12.2018, USC.5343.5.4.2018 i USC.5343.5.10.2018 nie przytoczono i nie wyjaśniono art. 105 § 1 k.p.a., tj. przepisu, który stanowił podstawę ich wydania. W świetle art. 107 § 3 k.p.a. są to elementy obligatoryjne. Pracownik nie dokonał wystarczającej analizy przepisów k.p.a. w zakresie uzasadnienia prawnego wydawanych na podstawie k.p.a. decyzji administracyjnych. Niedostateczne uzasadnienie decyzji wydanych w powyższych sprawach nie stanowi jednak podstawy do uchylecia aktów (nieprawidłowość).
6. We wszystkich skontrolowanych decyzjach zamieszczono pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania
7. W uzasadnieniu decyzji o wymeldowaniu wydanej w sprawie USC.5343.5.7.2018 i o odmowie wymeldowania w sprawie nr USC.5343.5.8.2018 organ przytoczył, ale nie wyjaśnił art. 35 ustawy o ewidencji ludności. Uzasadnienie faktyczne ograniczono do zrelacjonowania przebiegu postępowania i zwiążłego przytoczenia dowodów. Zabrakło opisu ustalonego stanu faktycznego i prawnego, tzn. organ nie wskazał jakie dowody uznał za wiarygodne i jakim dowodom odmówił mocy dowodowej oraz dlaczego. Tym samym

decyzja merytoryczna nie zawierała wyczerpującego oraz przekonywującego uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia (art. 11 k.p.a.), odnoszącego się do przesłanek trwałości i dobrowolności opuszczenia lokalu (w jednej sprawie) oraz ich braku w drugiej sprawie. Materiał dowodowy nie spełniał wymogów art. 7 i 77 k.p.a. W przypadku kontroli instancyjnej przedmiotowe decyzje mogłyby zostać uchylone, a sprawa skierowana do ponownego rozpatrzenia. W powyższych sprawach nie wniesiono odwołań, co oznacza, iż wydane rozstrzygnięcia stały się ostateczne i nie podlegają już wzruszeniu trybie zwyczajnym określonym w k.p.a.

8. Organ przestrzegał terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy w tych terminach zawiadomił strony na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu. Zawiadomienia nie zawierały jednak pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (nieprawidłowość). Skutkowało to pozbawieniem stron informacji o przysługującym im uprawnieniu zaskarżenia wyznaczonego terminu zakończenia sprawy oraz oceną przez organ odwoławczy okoliczności uzasadniających przedłużenie sprawy, jak również naruszeniem zasady informowania wynikającej z art. 9 k.p.a. Pouczenie w tym zakresie jest elementem obligatoryjnym zawiadomienia wystawionego na podstawie art. 36 k.p.a.
9. W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw.

Odpowiedzialność za wyżej opisane nieprawidłowości w zakresie postępowań administracyjnych dotyczących realizacji obowiązku meldunkowego prowadzonych na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego ponosi Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Wieliczkach, Pani Renata Andrzejewska, która prowadziła postępowania i przygotowywała projekty decyzji oraz pism w powyższych sprawach.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Rzetelne weryfikowanie, czy osoba składająca wniosek o wydanie dowodu osobistego spełnia warunek określony w art. 25 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, tj. czy do ukończenia 18 roku życia pozostało jej mniej niż 30 dni i może samodzielnie złożyć wniosek o wydanie dowodu osobistego.
2. Zapewnienie każdorazowo rzetelnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w RDO w zakresie przyczyny wydania dowodu osobistego oraz jego unieważnienia.
3. Odnotowywanie na wniosku o wydanie dowodu osobistego (adnotacje – sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego) informacji o serii i nr dotychczasowego dowodu osobistego przedłożonego przez wnioskodawcę.
4. Każdorazowe przyjmowanie zgłoszenia utraty dowodu osobistego na piśmie, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych, z którego wynika obowiązek przyjęcia zgłoszenia faktu utraty dowodu osobistego na formularzu zgłoszenia (zawierającym dane określone w art. 28 pkt 2-6 ww. ustawy) oraz unieważnianie dowodu osobistego w RDO z dniem przyjęcia zgłoszenia utraty i przechowywanie zawiadomienia w kopercie dowodowej.
5. Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji poprawności danych rejestrowanych w RDO w zakresie daty odbioru dowodu osobistego przez posiadacza (t.j. zgodnie z rzeczywistą datą odbioru dokumentu znajdującą się na formularzu odbioru dowodu osobistego, zamieszczonego w kopercie dowodowej wnioskodawcy).

6. Bieżące realizowanie przyjętych zgłoszeń zameldowania poprzez rejestrację danych w rejestrze PESEL w dniu złożenia zgłoszenia pobytu do organu.
7. Prawidłowe stosowanie przepisów ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności w zakresie udostępniania danych z ewidencji ludności (art. 47) oraz wydawania zaświadczeń zawierających pełny/niepełny zakres przetwarzanych danych (art. 45).
8. Zapewnienie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach obowiązku meldunkowego zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa procesowego określonymi w k.p.a., w szczególności poprzez:
 - gromadzenie materiału dowodowego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia zgodnie z art. 7 i 77 k.p.a.
 - przytaczanie i wyjaśnianie w uzasadnieniach decyzji podstawy prawnej rozstrzygnięcia,
 - wyczerpujące oraz przekonywujące uzasadnianie podjętego rozstrzygnięcia,
 - pouczenie stron o prawie do wniesienia ponaglenia w trybie art. 37 k.p.a. w zawiadomieniach o zmianie terminu załatwienia sprawy.

Proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 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