



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**
SO-III.431.10.2024

Olsztyn, 25 września 2024 r.

**Pan
Zygmunt Tucholski
Wójt Gminy Elbląg**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy Elbląg (NIP 5781011218, REGON 000531625) z siedzibą przy ul. Browarnej 85, 82-300 Elbląg.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Elbląg – kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Pan Zygmunt Tucholski (na stanowisku od 23 października 2018 r.).

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

- 1) Maciej Jurzyński – starszy inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 3/2020 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr WK-I.0030.169.2024 z 14 czerwca 2024 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego;
- 2) Beata Mamińska-Pietrzak – kierownik oddziału, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 4/2023 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr WK-I.0030.170.2024 z 14 czerwca 2024 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 3 lipca, a zakończono 12 sierpnia 2024 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 8.

Zakres kontroli: realizacja przez Urząd Gminy Elbląg w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze dowodów

osobistych i ewidencji ludności.

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. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2024 r. poz. 736).

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, jak i w czasie kontroli, zadania wynikające z ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności należały do zakresu działania Referatu Spraw Obywatelskich. Bezpośredni nadzór nad pracą Referatu sprawował Sekretarz Gminy, Pani Elżbieta Niżnik. Natomiast na stanowisku Kierownika Referatu zatrudniona była Pani Marta Wojarz (od 1 czerwca 2017 r.). Do jej obowiązków należało m.in. kierowanie pracą Referatu i prawidłowe zorganizowanie jego pracy, podział czynności pomiędzy pracownikami oraz nadzorowanie i kontrolowanie ich pracy. Pani Marta Wojarz została upoważniona przez Wójta Gminy Elbląg do załatwiania w jego imieniu spraw m.in. z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych, w tym wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Na stanowisku bezpośrednio odpowiedzialnym za wykonywanie zadań objętych kontrolą (podinspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych) zatrudniona była Pani Dominika Sałek (od 1 maja 2018 r.). W razie jej nieobecności zastępstwo w tym zakresie pełniła Pani Wiesława Bęben, pomoc administracyjna w Referacie Spraw Obywatelskich.

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

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Badaniem kontrolnym objęto 60 z 732 spraw wydania dowodu osobistego, tj. 8,19% ogółu. Stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1) W sprawie nr 2804012/2023/3450468/01 jako powód ubiegania się o dowód zarejestrowano w RDO „upływ terminu ważności dowodu” zamiast poprawnie „zmiana danych zawartych w dowodzie”. Przyczyną nieprawidłowości była najprawdopodobniej omyłka pracownika rejestrującego dane. Skutkiem jest wskazanie w RDO przyczyny ubiegania się o dowód osobisty niezgodnie z wnioskiem i stanem faktycznym oraz konieczność korekty błędnej informacji.

2) W sprawach 2804012/2023/4681177/01, 2804012/2023/0024542/01, 2804012/2023/9212504/01 jako datę złożenia wniosków zarejestrowano w RDO datę wprowadzenia danych do systemu, a nie faktyczną datę wpływu wniosków do elektronicznej skrzynki podawczej organu gminy w ePUAP. Przyczyną nieprawidłowości było błędne przyjęcie przez pracownika rejestrującego wnioski w RDO, że datą złożenia wniosku przesłanego za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest data czynności wprowadzenia wniosku do systemu. Skutkiem nieprawidłowości jest zasilenie RDO danymi niezgodnymi ze stanem faktycznym.

3) We wniosku o wydanie dowodu osobistego nr 2804012/2023/3597592/01 jako podstawę ustalenia tożsamości wnioskodawcy wskazano nieważny dowód osobisty (uchybiecie). Z art. 29a ust. 1 ustawy o dowodach osobistych wynika, że organ gminy potwierdza tożsamość i obywatelstwo osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego na podstawie ważnego dowodu osobistego lub ważnego dokumentu paszportowego tej osoby. Zatem dokument nieważny nie może stanowić podstawy do ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód osobisty. Uchybiecie nie wywołało skutków. Tożsamość wnioskodawcy została zweryfikowana również na podstawie danych zawartych w PESEL i RDO.

4) W formularzach odbioru dowodu w sprawach nr 2804012/2023/9152528/01 i 2804012/2023/3266484/01 jako wnioskodawców wskazano osoby małoletnie, a nie rodziców składających wniosek w ich imieniu. Pracownik jednostki kontrolowanej błędnie uznał, że z uwagi na treść art. 30 ust. 2 ustawy zasadne w tych przypadkach jest wpisanie danych osoby obierającej dowód. Z powołanego przepisu wynika, że osoba posiadająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych może odebrać dowód osobisty. Jednakże w świetle art. 24 ust. 4 i art. 25 ust. 2 ustawy wnioskodawcą jest jedno z rodziców, które złożyło wniosek na rzecz małoletniego. Uchybiecie nie wywołało skutków.

Nadmienić należy, że w dokumentacji sprawy nr 2804012/2023/4860470/01 (wydanie dowodu po raz pierwszy osobie małoletniej urodzonej poza granicami RP) zalega wniosek o nadanie tej osobie numeru PESEL podpisany przez matkę, bez wskazania podstawy prawnej. Przyjęcie takiego wniosku było niezasadne, ponieważ nadanie numeru PESEL obywatelowi polskiemu zamieszkującemu poza granicami RP w związku z ubieganiem się o polski dokument tożsamości następuje z urzędu (zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o ewidencji ludności).

W formularzach odbioru dowodu osobistego nie zawsze zaznaczano rubrykę o anulowaniu i zwrocie anulowanego dowodu osobistego posiadaczowi, jednak zamieszczano na odwrocie pieczęć o anulowaniu i zwrocie z podpisem odbierającego.

Z informacji przekazanych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że dowody osobiste są przechowywane w warunkach uniemożliwiających dostęp do nich osób nieuprawnionych, ich zabranie, zniszczenie lub uszkodzenie.

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Wybrane do badania sprawy weryfikowano również pod kątem prawidłowości unieważnienia w RDO poprzedniego dowodu osobistego wnioskodawcy. Weryfikacji poddano 46 przypadków unieważnień. Nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień.

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

Badaniem objęto 7 z 17 spraw, tj. 41,17% ogółu. Ustalono, że:

1) SO.5345.31.2023 – Komornik sądowy zawnioskował o dane aktualnego dowodu osobistego osoby i wizerunku jej twarzy. W uzasadnieniu podał, że prowadzi postępowanie egzekucyjne. Organ uznał, że wskazany przez komornika powód przetwarzania wizerunku twarzy jest wystarczający i udostępnił dane bez przeprowadzania dodatkowego postępowania wyjaśniającego (uchybiecie). Skutkiem działania jest niewłaściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy, tj. organ nie ustalił, czy do postępowania komorniczego rzeczywiście były potrzebne dane w zakresie wizerunku osoby.

2) SO.5345.2.1.2023 – Osoba fizyczna zawnioskowała o dokumentację dowodową swojej nieżyjącej matki oraz babci i dziadka. Udostępniono „Teczke dowodową”. Dopiero z opłaty wynika, że uiszczono opłatę za udostępnienie dokumentacji dotyczącej 3 dowodów. Jako powód wnioskodawczyni podała opracowywanie drzewa genealogicznego. Brak informacji, jaką dokumentację udostępniono i kogo ona dotyczy, czego skutkiem jest niewłaściwe dokumentowanie czynności w aktach sprawy (uchybiecie).

3) SO.5345.2.3.2023 – Wniosek złożony przez Komendanta Miejskiego Policji w Elblągu (podpisany z upoważnieniem przez Zastępcę Komendanta) – w odpowiedzi Wójta Gminy wskazano, że przesyła wszystkie wnioski i formularze odbioru dotyczące dowodów wskazanej osoby, ale nie podaje ile ich jest, czego skutkiem jest niewłaściwe dokumentowanie czynności w aktach sprawy (uchybiecie).

4) SO.5345.2.6.2023 – Wniosek złożony przez Komendanta Miejskiego Policji w Elblągu (podpisany z upoważnienia przez Zastępcę Komendanta) – zapytanie we wniosku dotyczyło, czy wskazana osoba zgłaszała kiedykolwiek utratę dowodu osobistego, a jeśli tak, to kiedy i jakiego. W odpowiedzi Wójt Gminy Elbląg udzielił informacji niezgodnie z zadaniem

pytaniem, tj. że w tym organie wskazana osoba nigdy nie zgłaszała utraty, a ostatni dowód wydał Prezydent Elbląga (nieprawidłowość). Z RDO wynika, że wskazana w piśmie Policji osoba zgłaszała utratę dowodu osobistego w innym organie. Skutkiem nieprawidłowości jest niewłaściwe zakończenie sprawy, tj. wniosek Policji powinien być potraktowany jako wniosek o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych, a więc powinna być udzielona odpowiedź merytoryczna.

5) SO.5345.2.9.2023 – Osoba, o której dane wystąpił wnioskodawca, była – jak wynika z uzasadnienia wniosku – bratem ciotecznym babci wnioskodawcy. W aktach brakuje dokumentów potwierdzających tę okoliczność (nieprawidłowość). Jako powód ubiegania się o dane, wnioskodawca wskazał kult osoby zmarłej i organ uznał, że wnioskujący wykazał interes prawny. Dokonał dopłaty za udostępnienie – brak notatki o poinformowaniu wnioskodawcy telefonicznie o konieczności dokonania dopłaty (uchybiecie). Skutkiem nieprawidłowości było udostępnienie danych osobie, która nie wykazała interesu prawnego oraz niewłaściwe dokumentowanie czynności w aktach sprawy.

6) SO.5345.2.15.2023 - Wniosek złożony przez Komendanta Rejonowego Policji w Warszawie. Zapytanie dotyczyło unieważnionych dowodów osobistych znalezionych przez osoby trzecie oraz oryginały wniosków o wydanie dowodu osobistego wraz z wizerunkiem osoby i oryginałem potwierzeń odbioru. W odpowiedzi Wójt Gminy wskazał, że przesyła wszystkie wnioski oraz inne dokumenty, na których znajdują się podpisy osoby, ale bez wskazania ile i jaki konkretnie dokumenty udostępniono, czego skutkiem jest niewłaściwe dokumentowanie czynności w aktach sprawy (uchybiecie).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

Badaniem objęto 32 z 254 spraw (12,59% ogółu). Na tej podstawie ustalono, że wszystkie zgłoszenia zostały dokonane prawidłowo, a dane z nich wynikające – poprawnie i niezwłocznie zarejestrowane w rejestrze PESEL. Ponadto stwierdzono, że w przypadku, gdy w rejestrze PESEL, w rekordzie osoby zgłoszonej do zameldowania lub wymeldowania, brakowało danych w zakresie „kraju urodzenia”, ewentualnie również danych stanu cywilnego (np. sprawy nr SO.5343.3.54.2023, SO.5343.5.18.2023) pracownik przyjmujący zgłoszenie nie podejmował działań w celu usunięcia tej niezgodności, tj. zlecenie do właściwego organu (uchybiecie). Nie miało to wpływu na prawidłowość dokonanych czynności meldunkowych. Należy jednak wskazać, że realizując zgłoszenia meldunkowe pracownik organu powinien dokonywać weryfikacji w rejestrze PESEL danych osoby

realizującej obowiązek meldunkowy oraz w przypadku stwierdzenia niezgodności danych przekazywać zlecenia do odpowiednich organów w celu sprostowania lub uzupełnienia brakujących danych. Podejmowanie przez organy gmin takich działań ma wpływ na referencyjność rejestrów państwowych, z dostępu do których obecnie korzysta wiele podmiotów publicznych realizujących zadania ustawowe.

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL

Badaniem objęto 16 z 58 spraw zarejestrowanych w teczce SO.5345. z 2023 r. (27,58% ogółu), w tym 2 sprawy, w których wydano decyzje odmowne. Ustalono, że wszystkie sprawy załatwiono bez zbędnej zwłoki, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 2 i 3 k.p.a. Odpowiedzi doręczano w zależności od żądania – w postaci papierowej przesyłką listową poleconą albo w postaci elektronicznej przez ePUAP. Ponadto ustalono, że:

1) W sprawach nr SO.5345.5.2023, SO.5345.15.2023 i SO.5345.20.2023 udostępniono komornikom sądowym dane w nieco szerszym zakresie niż żądany we wniosku, tj. datę zameldowania lub datę ważności i oznaczenie organu wydającego dowód osobisty (nieprawidłowość). Kierownik jednostki kontrolowanej nie wyjaśnił przyczyn takiego sposobu działania w tych sprawach. Należy wskazać, że w świetle art. 47 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, udostępnienie danych jednostkowych następuje wyłącznie na wniosek, nie zaś z urzędu, dlatego organ udostępniający jest związany zakresem żądania i co do zasady nie powinien udostępniać danych nie objętych wnioskiem. Jednocześnie nie stwierdzono negatywnych skutków powyższej nieprawidłowości.

2) Do akt spraw nr SO.5345.10.2023 i SO.5345.12.2023 nie załączono żadnych dokumentów potwierdzających, że wnioskodawczyni posiada interes prawny w uzyskaniu żądanych danych (numery PESEL osób zmarłych), tym samym nie udokumentowano zaistnienia przesłanki udostępnienia (nieprawidłowość). W obu sprawach jako uzasadnienie potrzeby uzyskania danych wskazano lakonicznie: „potrzebne do aktu poświadczenia dziedziczenia”. Z wyjaśnień udzielonych przez Kierownika Referatu Spraw Obywatelskich wynika, że wnioskodawczyni przedłożyła do wglądu akty zgonu osób wymienionych we wnioskach, zaś w rejestrze mieszkańców zweryfikowano zgodność przedstawionych aktów i potwierdzono stopień pokrewieństwa wnioskodawcy z osobami ujętymi we wnioskach. Odpisy aktów zgonu nie zostały dołączone do dokumentacji spraw, ponieważ pracownik po sprawdzeniu w rejestrze mieszkańców uznał, że jest to wystarczające. W ocenie Kierownika Referatu, interes prawny wnioskodawczyni wynikał z przedłożonych do wglądu dokumentów i uzasadnienia wniosku.

Należy jednak wskazać, że z faktu dysponowania odpisem aktu zgonu określonej osoby nie wynika jeszcze interes prawny w uzyskaniu jej danych z rejestru mieszkańców. Natomiast z art. 95aa § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie wynika, że osobami zainteresowanymi w rozumieniu rozdziału 3a pt. „Akty poświadczenia dziedziczenia” (tj. na użytek sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia przez notariusza) są osoby, które mogą wchodzić w rachubę jako spadkobiercy ustawowi i testamentowi, a także osoby, na których rzecz spadkodawca uczynił zapisy windykacyjne. W doktrynie podkreśla się, że osobami zainteresowanymi nie są wszyscy potencjalni spadkobiercy ustawowi danego spadkodawcy (w tym, np. dalsi krewni czy też gmina ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy), a jedynie ci, którzy w konkretnej sytuacji są powołani do dziedziczenia z ustawy (zob. *Prawo o notariacie. Komentarz*, red. J. Szereda, 2022, Legalis, komentarz do art. 95aa, teza 1). Z ustaleń dokonanych w toku kontroli wynika, że w sprawie SO.5345.12.2023 wnioskodawczyni była córką osoby zmarłej, natomiast w sprawie SO.5345.10.2023 była siostrą zmarłego, przy czym pozostawił on żonę i dzieci. Zgodnie z art. 931 § 1 Kodeksu cywilnego, w pierwszej kolejności powołane są z ustawy do spadku dzieci spadkodawcy oraz jego małżonek. Zatem w sprawie SO.5345.12.2023 wnioskodawczyni miała interes prawny w uzyskaniu danych, natomiast w sprawie SO.5345.10.2023 posiadanie przez nią interesu prawnego budzi uzasadnione wątpliwości, zaś kwestia ta nie została wyjaśniona przez organ. Skutkiem nieprawidłowości jest brak właściwego udokumentowania stanu faktycznego spraw oraz udostępnienie w jednej z nich żądanych danych pomimo niewyjaśnienia kwestii interesu prawnego wnioskodawcy.

3) W sprawie SO.5345.4.2023 w nagłówku decyzji zamieszczono pieczęć „Urząd Gminy Elbląg Referat Spraw Obywatelskich” ze wskazaniem adresu tej jednostki. W decyzji brakuje pełnego oznaczenia organu wydającego decyzję, które zgodnie z art. 107 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) jest elementem obligatoryjnym decyzji. Przyczyną uchybienia jest pomyłka pracownika. Ponadto w uzasadnieniu decyzji nie przytoczono i nie wyjaśniono art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności, aczkolwiek przepis ten został powołany w podstawie prawnej. Uchybienie nie wywołało istotnych skutków.

Akta przedmiotowej sprawy były prowadzone w postaci papierowej, jednak komunikacja z wnioskodawcą odbywała się w postaci elektronicznej (przez ePUAP). Wezwania i decyzja wydane w tej sprawie zostały sporządzone w postaci papierowej, a stronie doręczono ich odwzorowania cyfrowe – jako załączniki do wiadomości xml podpisanej profilem zaufanym przez pracownika organu (nieprawidłowość). Kierownik jednostki nie wyjaśnił, dlaczego przyjęto taki sposób doręczania, ale był on niezgodny z art. 39 k.p.a., który nakazuje

doręczanie pism, a nie ich odwzorowań cyfrowych. Ponadto z § 59 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej¹ wynika, że projekty pism przeznaczone do wysyłki za pomocą środków komunikacji elektronicznej przedstawia się do podpisu wyłącznie w postaci elektronicznej. Natomiast § 59 ust. 2 instrukcji wskazuje, że w przypadku pisma przeznaczonego do wysyłki w postaci elektronicznej podpisujący: 1) podpisuje elektronicznie pismo w postaci elektronicznej; 2) podpisuje odręcznie wydrukowaną treść pisma w postaci elektronicznej (egzemplarz przeznaczony do włączenia do akt sprawy). Zatem w celu doręczenia elektronicznego powinno być sporządzone i podpisane pierwotnie pismo elektroniczne. Skutkiem nieprawidłowości jest wadliwość doręczeń.

4) W sprawie SO.5345.6.2023 w uzasadnieniu decyzji nie przytoczono i nie wyjaśniono art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności (przepis ten został powołany w podstawie prawnej). Uchybienie nie wywołało istotnych skutków.

5) W sprawie SO.5345.35.2023 wnioskodawcą było Elbląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji. W imieniu spółki wniosek podpisała Główna Księgowa Prokurent – w aktach brak informacji o dokonaniu sprawdzenia, czy osoba podpisująca wniosek jest rzeczywiście prokurentem (uchylenie). Z wyjaśnień jednostki wynika, że dane osoby podpisującej wniosek zweryfikowano w Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz na stronie podmiotu. Udostępniono dane w szerszym zakresie, tj. chodziło o potwierdzenie zgonu, a udostępniono również datę, nr aktu i dane USC, który sporządził akt zgonu (nieprawidłowość). Z wyjaśnień wynika, że uznano te wszystkie dane jako dane potwierdzające zgon. Skutkiem uchybienia i nieprawidłowości było niewłaściwe udokumentowanie czynności w aktach sprawy oraz udostępnienie danych w szerszym zakresie niż wynikało to z wniosku, którym związany był organ.

6) W sprawie SO.5345.50.2023 wnioskodawca żądał nr PESEL osoby (prawdopodobnie swojego ojca), w celu uzyskania aktu zgonu. Skierowano wezwanie z art. 261 k.p.a. oraz art. 47 i art. 53 ustawy o ewidencji ludności do uiszczenia opłaty – osoba nie uiściła opłaty. W tym przypadku organ nie wydał postanowienia w sprawie zwrotu podania, ani nie poinformował wnioskodawcy, że czynność została zaniechana zgodnie z art. 261 § 2 i 3 k.p.a. (nieprawidłowość). Skutkiem działania jest niezafatwienie sprawy formalnie, tj. zgodnie z regulacją kodeksową.

7) W sprawie SO.5345.60.2023 wniosek został złożony przez spółkę jawną w formie pisma –

¹ Zał. nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. poz. 67).

do wniosku o udostępnienie danych klientki załączono fakturę, która jak wskazał wnioskodawca, nie została opłacona. Organ wezwał na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do złożenia odpowiedniego wniosku, spełniającego wszelkie wymogi przewidziane prawem. Powołał się przy tym, że wzór wniosku określił Minister Cyfryzacji w rozporządzeniu z 14 lipca 2022 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych. Ponadto organ na podstawie art. 50 k.p.a. wezwał do wykazania interesu prawnego w uzyskaniu danych. Złożenie wniosku na piśmie, ale nie na formularzu określonym w rozporządzeniu nie było brakiem formalnym. Skutkiem było niewłaściwe wezwanie i pouczenie, co miało negatywny wpływ na uprawnienia wnioskodawcy. Organ nie zakończył sprawy prawidłowo, tj. jeśli uznał, że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego, to powinien wydać decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia danych z ewidencji ludności (nieprawidłowość). Skutkiem nieprawidłowości było niewłaściwe zakończenie sprawy, tj. organ nie wydał decyzji administracyjnej.

W wezwaniach wskazuje się, że wzywa Urząd Gminy (zarówno pieczęć, jak i treść pisma). Należy wskazać, że dane udostępnia organ, a więc w tym przypadku Wójt Gminy Elbląg. Dlatego też wszystkie pisma kierowane do stron w ramach rozpatrywanych spraw powinny wskazywać na dane tego organu.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

Badaniem objęto akta trzech postępowań wszczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą wydaniem decyzji o wymeldowaniu, tj. sprawy: SO.5343.2.1.2023, SO.5343.2.2.2023, SO.5343.2.3.2023.

Ustalono, że w sprawie SO.5343.2.2.2023 organ wszczął postępowanie po otrzymaniu wniosku z miejscowej prokuratury. Organ nie ustalił, czy asesor prokuratury, który podpisał wniosek o wymeldowanie, był uprawniony do czynności prokuratorskich (uchybiecie). Brak ustalenia w tym zakresie nie miał wpływu na dopuszczalność wszczęcia postępowania, gdyż zostało ono wszczęte z urzędu. Niemniej trzeba wskazać, że zgodnie z art. 182 k.p.a. prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem służy prokuratorowi. Zatem jeżeli na tej podstawie prawnej wniosek składa asesor prokuratury, powinien także załączyć dokument potwierdzający, że jest uprawniony do dokonania czynności.

W sprawach SO.5343.2.1.2023 i SO.5343.2.2.2023 organ nie zapewnił czynnego udziału wszystkim osobom będącym stronami, gdyż pominął jako strony najemców lokali gminnych,

z których miały być wymeldowane inne osoby. Ich interes prawny do udziału w sprawie wynikał z posiadanego prawa najmu lokalu. Najemcy lokali uczestniczyli w postępowaniach jedynie w charakterze świadków. Przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie pracownika, a jej skutkiem – naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.).

W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania organ prawidłowo informował o dacie wszczęcia oraz pouczał strony o treści stosownych przepisów, w tym o obowiązku zawiadomiania o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia wynikających z art. 41 § 1 i 2 k.p.a. Organ doręczał pisma stronom i innym uczestnikom za pokwitowaniem przez operatora pocztowego. Jednakże w sprawie SO.5343.2.1.2023 w toku wyjaśniania sprawy organ nie ustalił aktualnego adresu pobytu strony wymeldowywanej, pod którym można mu skutecznie doręczać pisma. Organ wysyłał pisma na dwa adresy: zameldowania strony, pod którym ona nie mieszka (pod tym adresem odbioru zawiadomienia o wszczęciu, wezwań i zawiadomienia o oględzinach dokonał ojciec) oraz na adres żony (odebrała tylko przesyłkę zawierającą decyzję). Przyczyną nieprawidłowości było błędne uznanie przez pracownika prowadzącego postępowanie, że odebranie zawiadomienia o wszczęciu postępowania wysłanego na adres zameldowania przez ojca strony stanowiło o skuteczności doręczenia. W świetle ustalonych okoliczności ojciec nie był domownikiem strony wymeldowywanej, gdyż nie mieszkała ona w miejscu zameldowania, ani nie wskazała adresu zameldowania jako adresu do doręczeń. Z udzielonych wyjaśnień wynika ponadto, że tuż przed wydaniem decyzji strona skontaktowała się telefonicznie z pracownikiem organu i wskazała, aby pisma doręczać na adres żony, a nie na adres zameldowania (na marginesie – z rozmowy tej nie sporządzono notatki do akt sprawy, co jest niezgodne z art. 72 k.p.a.). Zatem nie można było przyjąć skutku doręczenia pism skierowanych na adres zameldowania na podstawie art. 43 k.p.a. Jedynie decyzję można uznać za skutecznie doręczoną. Skutkiem nieprawidłowości jest naruszenie zasady czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania.

W sprawie SO.5343.2.2.2023, z uwagi na niemożność ustalenia aktualnego miejsca pobytu osoby zgłoszonej do wymeldowania, organ gminy wystąpił do sądu o wyznaczenie dla niej przedstawiciela (art. 34 § 1 k.p.a.). W aktach sprawy zalega wyłącznie odpis orzeczenia nieprawomocnego (uchybiecie). Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynika, że pracownik organu telefonicznie potwierdził uprawomocnienie się postanowienia o wyznaczeniu przedstawiciela dla strony nieobecnej. Nie zostało to jednak udokumentowane w aktach sprawy. W dalszym toku postępowania organ zapewnił udział przedstawicielowi strony nieobecnej. Uchybiecie nie wywołało skutków.

Organ przeprowadził czynności wyjaśniające obejmujące: wystąpienie do Policji

Strona 10 z 15

o przeprowadzenie „kontroli dyscypliny meldunkowej” i wywiadu wśród mieszkańców, zeznania świadków oraz oględziny lokali. Z czynności dowodowych przesłuchania świadków i oględzin sporządzono protokoły zawierające elementy przewidziane w art. 68-69 k.p.a.

Wezwania zawierały wszystkie elementy obligatoryjne określone w art. 54 k.p.a. Jako cel stawiennictwa błędnie wskazano „złożenie wyjaśnień” zamiast „złożenie zeznań” (uchybienie). Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich wyjaśnił, że stosowano sformułowanie „złożenie wyjaśnień”, gdyż jest ono wskazane w treści art. 50 § 1 k.p.a. Należy wobec tego wskazać, że powołany przepis stanowi o możliwości wzywania osób do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Przepisy k.p.a. nie traktują określeń „zeznania” i „wyjaśnienia” synonimicznie. Przepisy art. 75 § 1, art. 79 § 1, art. 83 czy art. 95 § 1 k.p.a. wyraźnie odróżniają zeznania stron czy świadków (jako środka dowodowego) od wyjaśnień składanych przez strony. Uchybienie nie wywołało skutków.

O terminach i miejscach czynności dowodowych ze świadków i oględzin organ zawiadomił strony lub ich przedstawicieli zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. (z wyjątkami opisanymi powyżej). Do stron postępowania skierowano odrębne zawiadomienia o terminach oględzin, natomiast w przypadku terminów i miejsca przesłuchań świadków jedynie przekazano stronom „do wiadomości” wezwania kierowane do świadków. W wezwaniach oraz zawiadomieniach o terminie oględzin lokalu nie zamieszczono pouczenia, że zgodnie z art. 79 § 2 k.p.a. strona ma prawo brać czynny udział w dowodach, może zadawać pytania świadkom oraz składać wyjaśnienia (nieprawidłowość). Kierownik Referatu wyjaśnił, że nie zamieszczono takiego pouczenia, ponieważ strony postępowania były informowane o przysługujących im prawach w formie ustnej. Należy jednak zauważyć, że nie zostało to udokumentowane w aktach spraw. Zaś zgodnie z zasadą pisemności (art. 14 k.p.a.) sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Ponadto ustne informowanie stron o ich prawach procesowych nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, skoro organ jest zobligowany zawiadamiać strony o terminach i miejscu czynności dowodowych na piśmie. Zatem informacja o prawie do czynnego udziału w czynności dowodowej powinna się znaleźć w pisemnym zawiadomieniu o czynności. Skutkiem nieprawidłowości jest brak możliwości stwierdzenia, czy obowiązek informowania stron wynikający z art. 9 k.p.a. został prawidłowo wykonany.

W sprawie SO.5343.2.3.2023 strony zostały przesłuchane przed świadkami. Zgodnie z art. 86 k.p.a. dowód z przesłuchania strony powinien być przeprowadzony po wyczerpaniu wszystkich środków dowodowych. Uchybienie nie wywołało skutków.

Przed wydaniem decyzji organ wystosował do stron zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 10 § 1 k.p.a.). Przy czym w sprawie SO.5343.2.3.2023 zawiadomienie o zakończeniu postępowania sporządzono i dręczono stronom przed dniem zaplanowanych oględzin, a więc przed zgromadzeniem całości materiału dowodowego (nieprawidłowość). Jak wyjaśniono, czynności przeprowadzono w ten sposób w celu przyśpieszenia postępowania. Skutkiem nieprawidłowości jest negatywny wpływ na uprawnienie strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania.

W sprawie SO.5343.2.1.2023 orzeczono o wymeldowaniu pomimo, że zgromadzony materiał dowodowy wskazywał na zasadność uchylenia czynności materialno-technicznej zameldowania, gdyż strona nigdy nie zamieszkała w przedmiotowym lokalu (nieprawidłowość). Zatem organ powinien orzekać na podstawie art. 31 ust. 1, a nie art. 35 ustawy o ewidencji ludności, a rozstrzygnięcie powinno być innej treści. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, zaś skutkiem – naruszenie zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). W decyzji, w rozdzielniku błędnie wskazano, że decyzję otrzymuje strona reprezentowana przez przedstawiciela (uchybiecie). W tej sprawie strona nie miała przedstawiciela. Zapis został zamieszczony przez omyłkę. Uchybiecie nie wywołało skutków.

W pozostałych decyzjach prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności. Decyzje zawierały elementy obligatoryjne wymienione w art. 107 § 1 i 3 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne, jednakże na pierwszych stronach nie zamieszczono oznaczenia organu wydającego, tylko oznaczenie jego urzędu – pieczęć „Urząd Gminy Elbląg Referat Spraw Obywatelskich” ze wskazaniem adresu jednostki (uchybiecie). Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 1 k.p.a. oznaczenie organu jest elementem obligatoryjnym decyzji. Przyczyną uchybiecia była pomyłka pracownika. Uchybiecie nie wywołało istotnych skutków.

Organ przestrzegał terminów przewidzianych w art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy zawiadomił strony na podstawie art. 36 § 1, wskazując przyczyny zwłoki i nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 37 k.p.a.). W aktach założono i zaktualizowano metryki spraw. Ponadto ustalono, że w rejestrze PESEL prawidłowo zarejestrowano daty wymeldowania wynikające z wydanych decyzji.

Osobami odpowiedzialnymi za wszystkie stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości i uchybiecia są pracownik realizujący poszczególne sprawy oraz jego bezpośredni przełożony, jako osoba sprawująca bezpośredni nadzór oraz akceptująca i podpisująca projekty pism.

Do ustaleń kontroli, przedstawionych kierownikowi jednostki kontrolowanej w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Ustalanie tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego i zamieszczanie we wnioskach adnotacji w tym zakresie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.
2. Rejestrowanie w RDO prawidłowych danych w zakresie daty złożenia wniosku przesłanego drogą elektroniczną oraz prawidłowe wskazywanie przyczyny wydania dowodu osobistego.
3. Każdorazowe zamieszczanie w formularzach odbioru dowodu osobistego imienia i nazwiska wnioskodawcy zgodnie ze stanem faktycznym.
4. Prawidłową realizację spraw dotyczących udostępniania danych z dokumentacji dowodowej poprzez przeprowadzanie dodatkowego postępowania dowodowego w celu wyjaśnienia wszystkich okoliczności, od których uzależniona jest udostępnienie wszystkich żądanych przez wnioskodawcę danych z dokumentacji dowodowej.
5. Dokładne określanie w pismach będących odpowiedzią na wnioski o udostępnienie danych z dokumentacji dowodowej, jaka dokumentacja zostaje udostępniona lub wypożyczona.
6. Kierowania się przy rozpatrywaniu spraw treścią wniosku, a nie jego tytułem i tym samym udzielanie odpowiedzi merytorycznej na zapytania wnioskodawców w sprawach wydanych czy unieważnionych dowodów osobistych.
7. Dokładna analiza wniosków o udostępnienie danych z dokumentacji dowodem, a w razie konieczności przeprowadzenie dodatkowego postępowania wyjaśniającego skutkującego potwierdzeniem np. stopnia pokrewieństwa lub wykazania interesu prawnego w pozyskaniu danych.
8. Weryfikowanie w rejestrze PESEL danych osób zgłoszonych do zameldowania lub wymeldowania i w przypadku stwierdzenia braku danych – podejmowanie stosownych działań (zlecenie do właściwego organu) w celu ich uzupełnienia.
9. Udostępnianie danych osób zmarłych z ewidencji ludności w celach poświadczenia dziedziczenia wyłącznie po udokumentowaniu w aktach sprawy interesu prawnego

wnioskodawcy, w tym stopnia pokrewieństwa i bycia osobą zainteresowaną w poświadczeniu dziedziczenia.

10. Przekazywanie danych jednostkowych z ewidencji ludności wyłącznie w żądanym przez wnioskodawcę zakresie.
11. Przytaczanie i wyjaśnianie art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności w uzasadnieniach decyzji o odmowie udostępnienia danych z ewidencji ludności.
12. W przypadku stosowania doręczeń elektronicznych – doręczanie stronie pism sporządzonych i podpisanych pierwotnie w postaci elektronicznej, a nie skanów pism w postaci papierowej.
13. Dokumentowanie w aktach sprawy wszystkie poczynione ustalenia, np. dotyczących uprawnienia do reprezentowania spółki.
14. Formalne zakańczanie spraw, w sytuacji kiedy prawidłowo wezwany wnioskodawca nie uiści opłaty za udostępnienie danych z ewidencji ludności.
15. Nie traktowanie złożenia wniosku o udostępnienie danych z ewidencji ludności bez formularza określonego w rozporządzeniu jako brak formalny.
16. W przypadku uznania, że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego w pozyskaniu danych z ewidencji ludności, wydanie decyzji merytorycznej.
17. W przypadku podpisania wniosku o wymeldowanie przez asesora prokuratury – ustalanie, czy osoba ta jest uprawniona do czynności prokuratorskich.
18. Rzetelne ustalanie kręgu stron postępowania meldunkowego, w tym podmiotów mających tytuł prawny do lokalu, oraz zapewnianie czynnego udziału w postępowaniu wszystkim stronom.
19. Kierowanie do stron odrębnych zawiadomień o miejscu i terminie przesłuchania świadków oraz zamieszczanie pouczenia, że strona ma prawo brać czynny udział w przeprowadzaniu dowodu ze świadka lub oględzin zgodnie z art. 79 § 2 k.p.a.
20. Poprawne wskazywanie w wezwaniach świadków celu wezwania, tj. złożenie zeznań.
21. Przeprowadzanie dowodu z przesłuchania po przeprowadzeniu innych dowodów w sprawie.

22. Kierowanie do stron zawiadomienia o zakończeniu postępowania administracyjnego po przeprowadzeniu wszystkich zaplanowanych dowodów.
23. Wydawanie orzeczeń w sprawach meldunkowych zgodnych z ustalonym stanem faktycznym.
24. Poprawne oznaczanie organu gminy w wydawanych decyzjach w sprawach udostępniania danych i w sprawach meldunkowych.

Proszę Pana Wójta o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie 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
WARIŃSKO-MAZURSKI
Radosław Król