



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**
SO-III.431.1.2024

Olsztyn, 8 kwietnia 2024 r.

**Pan
Jan Kasprowicz
Wójt Gminy Gietrzwałd**

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 w Gietrzwałdzie (NIP 7391012808, REGON 000538277) z siedzibą przy ul. Olsztyńskiej 2, 11-036 Gietrzwałd.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia kontroli funkcję Wójta Gminy Gietrzwałd – kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Pan Jan Kasprowicz (na stanowisku od 21 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 FK-IV.0030.26.2024 z 16 stycznia 2024 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego;
- 2) Anna Chojnowska – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 2/2020 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.27.2024 z 16 stycznia 2024 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 30 stycznia, a zakończono 22 lutego 2024 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 1/2024.

Zakres kontroli: realizacja przez Urząd Gminy w Gietrzwałdzie 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 2022 r. poz. 1191 ze zm.).

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 Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (dalej jako Referat). Bezpośredni nadzór nad wskazaną komórką organizacyjną sprawował Wójt Gminy Gietrzwałd. Na stanowisku Kierownika Referatu w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 sierpnia 2023 r. zatrudniona była Pani Monika Towstyga. Natomiast od 1 września 2023 r. funkcję Kierownika Referatu sprawuje Pani Krystyna Dzikowska – Sekretarz Gminy Gietrzwałd. Do zadań Kierownika Referatu należało m. in. nadzorowanie wypełniania obowiązków służbowych przez podległych pracowników oraz organizowanie i prowadzenie bieżącej kontroli wewnętrznej na podległych stanowiskach. Ponadto ustalono, że zadania objęte kontrolą realizowały: 1) Pani Marzena Banach, podinspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych w okresie od 1 listopada 2022 r. do 18 października 2023 r.; 2) Pani Anna Pocztańska – inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych od 5 października 2023 r.

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

Zakres stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień jest znaczny. Kontrola wykazała nieprawidłowości w 26 na 106 zbadanych spraw. Ponadto w większości spraw stwierdzono również uchybienia. Osobami odpowiedzialnymi za poszczególne nieprawidłowości i uchybienia są pracownicy realizujący dane sprawy oraz ich bezpośredni przełożeni. Większość spraw, w których wystąpiły nieprawidłowości lub uchybienia, została zrealizowana przez byłego pracownika jednostki. W takich przypadkach kontrolerzy na ogół nie uzyskali od kierownika jednostki wyjaśnień odnośnie do przyczyn stwierdzonych błędów. Prawdopodobnymi przyczynami były niedopatrzania czy omyłki pracownika, ale w niektórych przypadkach także brak dostatecznej rzetelności, błędna interpretacja przepisów prawa, jak również brak odpowiedniego i skutecznego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Badaniem kontrolnym objęto 50 z 612 spraw wydania dowodu osobistego, tj. 8,16% ogółu. Stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1) W sprawie nr 2814052/2023/4586338/01 jako przyczynę wydania dowodu osobistego zarejestrowano „zmianę danych zawartych w dowodzie osobistym”, która była zaznaczona przez wnioskodawcę we wniosku jako powód ubiegania się o dowód. Jednakże dane osoby zamieszczone w dotychczasowym dowodzie osobistym nie uległy zmianie (nieprawidłowość). Skutkiem jest wydanie dowodu osobistego pomimo braku ustalenia, jaka była rzeczywista przyczyna ubiegania się o nowy dowód osobisty.

2) W sprawie nr 2814052/2023/9298384/01 zrealizowano wniosek, w którym podpis wnioskodawcy jest nieczytelny, jednocześnie brakuje adnotacji o niemożności podpisania wniosku czytelnie. Natomiast w sprawie nr 2814052/2023/1988729/01 we wniosku brakuje podpisu wnioskodawcy (rodzica składającego wniosek w imieniu małoletniego) albo adnotacji pracownika organu gminy o przyczynie braku podpisu. Powyższe należy zakwalifikować jako nieprawidłowość. Zgodnie z art. 28 pkt 11 ustawy o dowodach osobistych, wniosek o wydanie dowodu zawiera własnoręczny czytelny podpis wnioskodawcy albo adnotację pracownika organu gminy o przyczynie braku podpisu. Należy przyjąć, że podpisem czytelnym jest postawiony własnoręczny znak pisarski danej osoby, z którego jest możliwie odczytanie przynajmniej nazwiska tej osoby. Tak rozumiany podpis czytelny umożliwia identyfikację osoby, która go złożyła, odzwierciedla także cechy charakterystyczne jej pisma, ponadto umożliwia zbadanie tego pisma przez biegłego grafologa. Skutkiem nieprawidłowości jest wydanie dowodów osobistych na wnioski obarczone istotną wadą, która nie została usunięta. Ponadto w sprawie nr 2814052/2023/9298384/01 pracownik realizujący sprawę nie wskazał we wniosku sposobu ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o dowód, a zamieścił adnotację o treści: „Nie posiada ważnego dokumentu tożsamości” (uchybienie). Skutkiem jest brak możliwości weryfikacji, czy i na jakiej podstawie ustalono tożsamość tej osoby.

3) W sprawie nr 2814052/2023/7126444/01 wniosek o wydanie dowodu osobistego osobie do 12 roku życia złożyła matka dziecka drogą elektroniczną (przez ePUAP) 15.01.2023 r., natomiast w Rejestrze Dowodów Osobistych jako datę złożenia wniosku zarejestrowano 18.01.2023 r. (nieprawidłowość). Z udzielonych wyjaśnień wynika, że prawdopodobną przyczyną rozbieżności był spóźniony obieg dokumentów (wniosek został odebrany w sekretariacie urzędu 16.01.2023 r., a do pracownika załatwiającego sprawę trafił najprawdopodobniej 18.01.2023 r.). Skutkiem jest rejestracja w RDO danych niezgodnych ze

stanem faktycznym. Należy wskazać, że datą złożenia wniosku drogą elektroniczną jest data jego wpływu na elektroniczną skrzynkę podawczą organu w ePUAP, a nie data jego odebrania czy przekazania na właściwe stanowisko pracy. Ponadto na formularzu odbioru wskazano tylko sposób ustalenia tożsamości matki (uchybiecie). Z obowiązującego wówczas wzoru formularza odbioru dowodu wynikało, że jeżeli wniosek złożono na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, należy zamieścić adnotację o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego. Skutkiem jest brak możliwości weryfikacji, czy i na jakiej podstawie ustalono tożsamość osoby ubiegającej się o dowód.

4) W sprawie nr 2814052/2023/8993941/01 do wniosku z 24 marca 2023 r. dołączono fotografię identyczną jak przy wniosku nr 2814052/2021/4493925/01 z 15 listopada 2021 r., czyli wykonaną co najmniej rok i cztery miesiące przed złożeniem aktualnego wniosku (nieprawidłowość). Przyczyną błędu było niedopatrzenie pracownika realizującego wniosek, który nie zweryfikował fotografii i przesłał wniosek w celu personalizacji dowodu. Skutkiem było załatwienie sprawy z naruszeniem wymogu aktualności fotografii określonego w art. 29 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych. Zgodnie z powołanym przepisem fotografię wykonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego.

5) We wniosku nr 2814052/2023/6438642/01 brakuje oznaczenia płci osoby ubiegającej się o dowód osobisty (uchybiecie). Zgodnie z art. 28 pkt 7 ustawy wniosek powinien zawierać wskazanie płci wnioskodawcy, aczkolwiek dane te można łatwo ustalić choćby na podstawie rejestru PESEL. Uchybiecie nie wywołało skutków. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, prawdopodobną przyczyną było „niedopatrzenie pracownika lub założył, że to oczywiste”.

6) W sprawie nr 2814052/2023/2966526/01 podpis osoby, której wydano dowód i kopertę z kodem PUK, zamieszczony w formularzu odbioru, jest nieczytelny. Wymóg zamieszczenia własnoręcznego czytelnego podpisu osoby odbierającej dowód osobisty, wynika z art. 31 ust. 2 pkt 9 ustawy. Ponadto jako podstawę ustalenia tożsamości wnioskodawcy wpisano we wniosku nieważny dowód osobisty (uchybiecie). Z art. 29a ust. 1 ustawy 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. Uchybiecie nie wywołało skutków.

7) W sprawie nr 2814052/2023/2769238/01 we wniosku brakuje wskazania sposobu ustalenia tożsamości, ponadto w formularzu odbioru brak adnotacji o anulowaniu dotychczasowego dowodu, który znajduje się w kopercie dowodowej wnioskodawcy. Należy to zakwalifikować jako uchybiecie, które nie wywołało skutków.

8) W sprawach nr 2814052/2023/1988729/01 i 2814052/2023/8329091/01 we wnioskach o wydanie po raz pierwszy dowodu osobistego osobom małoletnim wskazano, że tożsamość tych osób ustalono na podstawie m. in. RDO, pomimo że nie figurowały w tym rejestrze. Należy to zakwalifikować jako uchybienie, które nie wywołało skutków.

9) W sprawie nr 2814052/2023/7693926/01 we wniosku jako powód ubiegania się o dowód zaznaczono jednocześnie upływ terminu ważności i utratę dowodu, natomiast w RDO zarejestrowano „upływ terminu ważności dowodu”. Poprzednio osoba posiadała dowód książeczkowy. W wymienionej sprawie, jak również w sprawie nr 2814052/2023/7574106/01, we wnioskach nie zamieszczono podpisu w miejscu przeznaczonym na własnoręczny czytelny podpis wnioskodawcy, jednakże został złożony czytelny podpis w ramce przeznaczonej na wzór podpisu posiadacza. Należy zatem przyjąć, że wymóg zamieszczenia własnoręcznego czytelnego podpisu wnioskodawcy został spełniony, a stwierdzony brak należy zakwalifikować jako uchybienie nie wywołujące skutków.

10) W sprawach z wniosku nr 2814052/2023/2069557/01, 2814052/2023/0916013/01, 2814052/2023/6025125/01, 2814052/2023/6961029/01 podpis osoby, której wydano dowód, zamieszczony w formularzu odbioru jest nieczytelny (uchybienie). Wymóg zamieszczenia własnoręcznego czytelnego podpisu osoby odbierającej dowód osobisty wynika z art. 31 ust. 2 pkt 9 ustawy. Zamieszczenie nieczytelnego podpisu na formularzu odbioru dowodu osobistego skutkuje brakiem możliwości ustalenia na podstawie dokumentacji dowodowej, czy dowód odebrał wnioskodawca.

11) W sprawie z wniosku nr 2814052/2023/4979884/01 tożsamość wnioskodawcy ustalono na podstawie nieważnego paszportu (paszport ważny do 2017 r.) – ostatni dowód osobisty ww. był serii WL i stracił ważność z dniem 01.01.2008 r. (uchybienie). Z art. 29a ust. 1 ustawy 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. Uchybienie nie wywołało skutków. Tożsamość osoby została ustalona na podstawie danych dostępnych w rejestrze PESEL.

12) W sprawie z wniosku nr 2814052/2023/8294697/01 błędnie zarejestrowano przyczynę wydania nowego dowodu „utrata dowodu” zamiast „upływ terminu ważności”. Poprzedni dowód osobisty został unieważniony automatycznie przez system w dniu 09.05.2023 r. (nieprawidłowość). Powyższe skutkowało zarejestrowaniem w RDO niewłaściwej podstawy wydania nowego dowodu osobistego, która jest niezgodna ze stanem faktycznym.

13) W formularzach odbioru dowodu osobistego nie uzupełniano rubryki dane wnioskodawcy

(uchybiecie). Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, pracownik nie uzupełniał tej rubryki, gdyż nie miał wiedzy, że trzeba to robić. Wobec tego należy wskazać, że wymóg zamieszczenia w formularzu odbioru dowodu nazwiska i imienia (imion) wnioskodawcy wynika wprost z art. 31 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z art. 24 ust. 4 wnioskodawcą jest osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego lub osoba składająca wniosek na jej rzecz. Uchybienie nie wywołało skutków, gdyż dane wnioskodawców można ustalić na podstawie złożonych wniosków.

Ponadto ustalono, że w formularzach odbioru dowodu osobistego nie zawsze zaznaczano rubrykę o zwrocie anulowanego dowodu osobistego posiadaczowi, jednak zamieszczano 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 wydania dowodu osobistego weryfikowano również pod kątem prawidłowości unieważnienia w RDO poprzedniego dowodu osobistego wnioskodawcy. Weryfikacji poddano 38 przypadków unieważnień. Ustalono, że w sprawie nr 2814052/2023/4586338/01 dotychczasowy dowód osobisty został unieważniony z dniem odbioru nowego dokumentu z powodu „uszkodzenia”. Z dokumentacji sprawy nie wynika jednak, że unieważniony dowód faktycznie był uszkodzony, w szczególności brakuje pisemnego zgłoszenia uszkodzenia tego dowodu lub choćby oświadczenia posiadacza. We wniosku o wydanie nowego dowodu zaznaczono, że powodem ubiegania się o nowy dowód jest zmiana danych w nim zawartych. W tej sytuacji dokumentacja sprawy jest niekompletna i nie potwierdza poprawności zarejestrowanej przyczyny unieważnienia dowodu osobistego (nieprawidłowość). Skutkiem jest zarejestrowanie w RDO danych, które nie wynikają z dokumentacji sprawy i mogą być niezgodne ze stanem faktycznym.

W pozostałym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień.

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

Badaniem objęto sprawę udostępnienia danych jednostkowych z RDO o numerze ROO.5345.2.7.2023. Wniosek dotyczył wydania dokumentacji dotyczącej dowodu osobistego osoby zmarłej. Osobą wnioskującą był obywatel Ukrainy, który wskazał, że dokumenty te są mu niezbędne do Karty Polaka. Wniosek wpłynął 24 lutego 2023 r., natomiast dopiero w dniu 10 marca 2023 wezwano wnioskodawcę na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia wyjaśnień

i wykazania interesu prawnego oraz złożenia wniosku na odpowiednim formularzu zgodnie z art. 78 ustawy o dowodach osobistych. Wezwanie zostało skutecznie doręczone w dniu 21 marca 2023 r. (na ZPO brakuje daty odbioru pisma przez wnioskodawcę). Wnioskodawca nie uzupełnił braków na wezwanie organu, dlatego 30 marca 2023 r. organ wystosował do strony zawiadomienie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania powołując się na art. 9 k.p.a. w związku z art. 64 § 2 k.p.a. Zawiadomienie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania nie zostało doręczone (pismo awizowane w aktach sprawy).

W przedmiotowej sprawie wykazanie interesu nie było brakiem formalnym, podobnie jak niezłożenie wniosku na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych. Organ nieprawidłowo pouczył wnioskodawcę w zawiadomieniu z 10 marca 2023 r., jak również nie zakończył sprawy prawidłowo, tj. wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia żądanych danych z dokumentacji dowodowej oraz nie doręczył skutecznie pisma o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania (nieprawidłowość). Powyższe skutkowało brakiem możliwości odwołania się wnioskodawcy od sposobu załatwienia jego wniosku przez organ gminy.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

Badaniem objęto 35 z 269 spraw (13,01% ogółu). Na tej podstawie stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1) W sześciu sprawach (ROO.5343.4.20.2023, ROO.5343.4.89.2023, ROO.5343.4.121.2023, ROO.5343.4.130.2023, ROO.5343.4.138.2023 i ROO.5343.4.173.2023) data zameldowania zarejestrowana w rejestrze PESEL jest niezgodna z datą podpisania zgłoszenia pobytu w postaci elektronicznej i jego wpływu do elektronicznej skrzynki podawczej organu gminy w ePUAP. Rozbieżności wynoszą 2-3 dni (nieprawidłowość). Sekretarz Gminy wyjaśnił, że przyczyną tych rozbieżności może być fakt, iż zgłoszenia dotarły do pracownika w późniejszym czasie niż wpłynęły do sekretariatu urzędu. Trzeba wskazać, że ustawa o ewidencji ludności nie precyzuje, jaki dzień należy przyjąć za datę dokonania czynności zameldowania. Niemniej, zgodnie ze stanowiskiem MSWiA¹, za datę zameldowania zarówno w przypadku pobytu stałego, jak i czasowego przyjąć należy datę złożenia formularza meldunkowego. Jako datę złożenia zgłoszenia w postaci elektronicznej należy zaś traktować datę jego wpływu do elektronicznej skrzynki podawczej urzędu w ePUAP, a nie datę jego przekazania do właściwej

¹ Zob. pismo Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z 24 sierpnia 2018 r. nr SO-IV.620.22.2018, s. 4.

komórki urzędu w celu realizacji. Skutkiem nieprawidłowości jest zasilenie rejestru PESEL nieprawidłowymi danymi w zakresie daty zameldowania.

2) W 3 sprawach (ROO.5343.4.44.2023, ROO.5343.4.94.2023 i ROO.5343.4.105.2023) zrealizowano zgłoszenia wymeldowania z pobytu stałego złożone na nieaktualnym formularzu, jednakże zawierały one wszystkie dane wymagane ustawą. Należy to zakwalifikować jako uchybienie, które nie wywołało skutków.

3) W zgłoszeniu pobytu stałego w sprawie ROO.5343.4.109.2023 nie zamieszczono „kraju poprzedniego miejsca zamieszkania”. Dane w tym zakresie wynikały jednak z rejestru, dlatego wskazane uchybienie nie wywołało skutków

4) W zgłoszeniach wymeldowania w dwóch sprawach (ROO.5343.4.94.2023 i ROO.5343.4.260.2023) rodzic osoby małoletniej zgłoszonej do wymeldowania, dokonujący w jej imieniu zgłoszenia, został wskazany jako pełnomocnik. Należy to zakwalifikować jako uchybienie, które nie wywołało skutków. Wymaga podkreślenia, że rodzic osoby małoletniej wykonujący za nią obowiązek meldunkowy działa jako jej przedstawiciel ustawowy, a nie jako pełnomocnik. W takim przypadku pola dotyczące nazwiska i imienia pełnomocnika powinny pozostać niewypełnione.

5) Na druku zgłoszenia wymeldowania z pobytu czasowego w sprawie ROO.5343.4.277.2023 złożonym przez cudzoziemca podpis zgłaszającego jest nieczytelny (uchybienie). Zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia z 22 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego zmienionego rozporządzeniem z 21 maja 2020 r. (Dz. U. z 2020 poz. 930) podpis zgłaszającego powinien być „własnoręczny” i „czytelny”. Skutkowało to brakiem możliwości ustalenia na podstawie dostępnej dokumentacji, czy czynności zgłoszenia wymeldowania rzeczywiście dokonała osoba uprawniona.

6) Na druku zgłoszenia pobytu stałego w sprawie ROO.5343.4.204.2023 brakuje adnotacji pracownika o przyjęciu zgłoszenia (uchybienie). Powyższe było przeoczeniem pracownika realizującego sprawę, które nie wywołało skutków, albowiem dane wynikające ze zgłoszenia zostały zarejestrowane w rejestrze PESEL prawidłowo.

7) Do zgłoszeń pobytu złożonych w postaci elektronicznej (przez ePUAP) dołączano wydruk dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu osoby potwierdzającej pobyt, a następnie wydruk tego dokumentu wraz ze zgłoszeniem włączano do teczki prowadzonej papierowo, a nie usuwano tych dokumentów po zakończeniu czynności meldunkowych (uchybienie). Skutkiem było naruszenie art. 28 ust. 2c ustawy o ewidencji ludności, z którego

wynika, że organ gminy przechowuje dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu albo odwzorowanie cyfrowe tego dokumentu, dołączone w postaci elektronicznej, wyłącznie do czasu zakończenia czynności meldunkowych.

8) W sytuacji, 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 meldunkowe ROO.5343.4.28.2023, ROO.5343.4.105.2023, ROO.5343.4.120.2023) pracownik przyjmujący zgłoszenie nie podejmował działań w celu usunięcia tej niezgodności, tj. wystosowania zlecenia 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 59 spraw zarejestrowanych w teczce ROO.5345.2 z 2023 r. (27,11% ogółu). Ustalono, że wszystkie zbadane 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 5 sprawach (nr ROO.5345.28A.2023, ROO.5345.2.35.2023, ROO.5345.2.38.2023, ROO.5345.2.55.2023, ROO.5345.2.58.2023) w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z ewidencji ludności złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne organ udostępnił dane w szerszym zakresie niż wskazany w żądaniu wniosku, np. daty zameldowania, historyczne adresy zameldowania. Przyczyną tej nieprawidłowości było niewłaściwe i nadmiarowe zaznaczenie przez pracownika realizującego sprawę zakresu udostępnianych danych. 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 tej nieprawidłowości.

2) W sprawie udostępnienia danych nr ROO.5345.2.41.2023 odpowiedź doręczono wnioskodawcy, a nie jego pełnomocnikowi. Należy to zakwalifikować jako uchybiecie, które

nie wywołało istotnych skutków. W przedmiotowej sprawie wniosek został załatwiony zgodnie z żądaniem strony, a zatem sposób doręczenia odpowiedzi nie miał wpływu na realizację jej interesu w sprawie.

3) W sprawie z wniosku komornika sądowego o udostępnienie danych nr ROO.5345.2.45.2023 pracownik jednostki kontrolowanej ustalił, że wnioskodawca przekroczył limit udostępnień jednostkowych określony w art. 48 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Pracownik ograniczył się do sporządzenia notatki w aktach sprawy (nieprawidłowość). W notatce tej wskazał, że poinformował o „nieudostępnieniu danych na wniosek”, ale nie wyjaśnił, w jaki sposób to nastąpiło i czy informacja dotarła skutecznie do adresata. Ponadto należy wskazać, że właściwą formą załatwienia wniosku o udostępnienie danych z rejestru PESEL w przypadku przekroczenia przez wnioskodawcę limitu udostępnień jednostkowych jest postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wydane w trybie art. 47 ust. 3a ww. ustawy, doręczone w odpowiednim trybie, a nie adnotacja pracownika. Skutkiem nieprawidłowości jest załatwienie sprawy w niewłaściwej formie procesowej.

4) W sprawie nr ROO.5345.2.48.2023 wnioskodawca będący osobą fizyczną nie wykazał (nie udokumentował) interesu prawnego w żądaniu udostępnienia z rejestru PESEL danych adresowych dorosłej córki, a jedynie powołał się na toczące się przed sądem postępowanie cywilne. Pomimo tego organ udzielił odpowiedzi co do istoty (nieprawidłowość). Należy wskazać, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy zwrotem „wykaże interes prawny” oznacza, że legitymowanie się interesem prawnym musi być udowodnione (udokumentowane), a nie tylko uprawdopodobnione. Nałożenie na osobę lub jednostkę organizacyjną obowiązku wykazania interesu prawnego oznacza, że żądający dla skuteczności złożonego żądania udostępnienia informacji z rejestrów ewidencji ludności musi udowodnić w sposób sprawdzalny przez fakty, własny interes prawny. Kierownik jednostki kontrolowanej nie wyjaśnił, dlaczego w tej sprawie nie wezwano wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o dokumenty potwierdzające jego interes prawny. Sposób załatwienia sprawy nie wywołał negatywnych skutków. W odpowiedzi poinformowano bowiem wnioskodawcę, że poszukiwana osoba nie ma adresu zameldowania na pobyt stały lub czasowy, a tym samym nie doszło do naruszenia praw osoby, której dane dotyczą.

5) W sprawie nr ROO.5345.2.49.2023 zrealizowano wniosek o udostępnienie danych pomimo, że wnioskodawca nie sprecyzował zakresu żądania, a jedynie wskazał ogólnikowo, że „zwraca się o udostępnienie danych dotyczących n/w osoby, szczególnie dotyczących adresu”. Odpowiedzi udzielono z rejestru PESEL, pomimo że w oznaczeniu zbioru, z którego mają być udostępnione dane, wnioskodawca podał „ewidencja własna”. W odpowiedzi podano adresy historyczne poszukiwanej osoby (nieprawidłowość). Należy wskazać, że jednoznaczne

określenie zakresu żądanych danych, mieszczących się w katalogu określonym w art. 8 ustawy, jest jednym z elementów formalnych wniosku. Również określenie rejestru, z którego dane mają być udostępnione, jest istotne choćby z tego względu, że zgodnie z art. 47 ust. 1a ustawy, w tej samej sprawie wniosek o udostępnienie danych może zostać złożony wyłącznie do jednego organu dowolnej gminy. W takim przypadku wniosek powinien zawierać oświadczenie wnioskodawcy, że nie złożył w tej samej sprawie wniosku do innego organu gminy. Ponadto organ gminy musi wiedzieć, z którego rejestru ma ewentualnie udostępnić dane. Skutkiem nieprawidłowości było przekazanie danych z rejestru PESEL na wniosek zawierający braki formalne, które nie zostały usunięte.

6) W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców w sprawie nr ROO.5345.2.58.2023 przekazano wnioskodawcy (komornikowi sądowemu) dane z rejestru PESEL (nieprawidłowość). Należy wskazać, że żądanie wniosku wyznacza zakres przedmiotowy sprawy. Rejestr PESEL i rejestr mieszkańców to odrębne rejestry. W rejestrze PESEL są gromadzone dane wszystkich osób, którym nadano numer PESEL. Natomiast w rejestrze mieszkańców są gromadzone wyłącznie dane osób, które wykonały obowiązek meldunkowy na terenie danej gminy. W ww. sprawie osoba, której dotyczył wniosek, nie była nigdy zameldowana na terenie Gminy Gietrzwałd, zatem nie figuruje w rejestrze mieszkańców tej jednostki. Takiej odpowiedzi powinien udzielić organ na wniosek, zamiast przekazywać dane adresowe i imiona rodziców z rejestru PESEL. Przyczyną nieprawidłowości była omyłka pracownika realizującego sprawę, zaś skutkiem – przekazanie danych, które w okolicznościach tej sprawy nie powinny być udostępnione.

7) Ponadto jako udostępnienie danych jednostkowych z ewidencji ludności traktowano zapytania wpływające pocztą elektroniczną o liczbę mieszkańców danej miejscowości, np. sprawa nr ROO.5343.11.2023 (uchybiecie). Z dokumentacji akt sprawy nie wynika, w jaki sposób oraz na podstawie jakiego rejestru dane te zostały ustalone i przekazane wnioskodawcy. Sprawy tego rodzaju nie są jednak udostępnieniem danych jednostkowych zgodnie z przepisami rozdziału 6 ustawy o ewidencji ludności pt. „Udostępnianie danych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców”.

8) W sprawie nr ROO.5345.19.2023 dotyczącej udostępnienia danych z rejestru PESEL udostępniono dane pomimo, że w pełnomocnictwie nie ma umocowania pełnomocnika banku do działania przed organami administracji publicznej. Nie wezwano pełnomocnika do przedłożenia prawidłowego pełnomocnictwa i udostępniono dane z PESEL (nieprawidłowość). Skutkiem nieprawidłowości było przekazanie danych z rejestru PESEL na wniosek zawierający braki formalne, które nie zostały usunięte.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

Badaniem objęto akta dwóch postępowań wszczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą (sprawy ROO.5343.1.1.2023 i ROO.5343.1.4.2023) oraz akta 2 spraw, w których wnioski o wymeldowanie w drodze decyzji administracyjnej pozostawiono bez rozpoznania (sprawy ROO.5343.1.2.2023, ROO.5343.1.3.2023).

Na podstawie powyższych spraw ustalono, że do akt załączono zaktualizowane metryki spraw. W sprawach, w których wszczęto postępowanie administracyjne, organ wystosował do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania, prawidłowo informując o dacie wszczęcia oraz pouczając o treści stosownych przepisów, w tym o obowiązku zawiadomiania organu o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia wynikających z art. 41 § 1 i 2 k.p.a. Organ skutecznie doręczał pisma stronom i innym uczestnikom za pokwitowaniem przez operatora pocztowego.

W sprawie nr ROO.5343.1.1.2023 organ nie przeprowadził czynności dowodowych, ponieważ osoba zgłoszona do wymeldowania dopełniła obowiązku wymeldowania się, co obligowało do umorzenia postępowania. Jednak przed wydaniem decyzji umarzającej postępowanie organ zawiadomił strony o zakończeniu postępowania w sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Zawiadomienie to organ wystosował dopiero 3 tygodnie po dopełnieniu przez stronę obowiązku wymeldowania się (uchybiecie). Nie miało to wpływu na wynik postępowania, ale skutkowało jego przedłużeniem i oddaleniem w czasie formalnego zakończenia sprawy. Natomiast żądana przez wnioskodawcę czynność w postaci wymeldowania została dokonana niezwłocznie, w dniu zgłoszenia meldunkowego.

W sprawie nr ROO.5343.1.4.2023 organ prowadził jedno postępowanie wyjaśniające względem małżonków oraz ich małoletnich dzieci. W sprawie wydane zostały 3 odrębne decyzje o umorzeniu postępowania (z tym samym numerem oraz datą 17.07.2023 r.) – odrębne na małżonków oraz kolejna decyzja dotycząca małżonki i małoletnich dzieci. Decyzja o umorzeniu postępowania o wymeldowanie w zakresie jednej z dorosłych osób jest w dwóch decyzjach. Pierwsza dotyczy wyłącznie tej osoby oraz druga dotyczy tej osoby oraz małoletnich dzieci (nieprawidłowość). Ponadto w tej sprawie pomimo, że organ ustalił adres pobytu pod którym skutecznie doręczano stronom korespondencję, to nadal próbował ją również doręczać pod adresem zameldowania (nieodebrane pisma w aktach sprawy). Taki tryb doręczania korespondencji był niezasadny i generował dodatkowe koszty wysyłki. Przy tym stwierdzono, że w dniu 22.06.2023 r. strony stawily się w organie gminy i dokonały zgłoszenia wymeldowania na formularzu oraz zostały w tym dniu przesłuchane do protokołu. Czynność

była wykonana po przyjęciu zgłoszeń wymeldowania, dlatego jej przeprowadzenie było niezasadne. Dodatkowo w aktach sprawy stwierdzono wykaz dziewięciu osób do wymeldowania ze wskazanego adresu z ich numerami PESEL, imionami i nazwiskami, co może prowadzić do naruszenia zasady RODO podczas realizacji przez strony postępowania prawa do zapoznania się z aktami sprawy (uchybiecie). Przy czym nie stwierdzono negatywnych skutków uchybiecia.

W decyzjach o umorzeniu postępowania prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 105 § 1 k.p.a. Decyzje zawierały wszystkie elementy obligatoryjne wymienione w art. 107 § 1 i 3 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne.

Sprawę nr ROO.5343.1.1.2023 organ załatwił po dwóch miesiącach i 10 dniach od dnia wszczęcia postępowania. Organ zawiadomił strony w trybie art. 36 § 1 k.p.a. o niemożności załatwienia w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., wskazując przyczyny zwłoki i nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 37 k.p.a.).

W sprawach nr ROO.5343.1.2.2023 i ROO.5343.1.3.2023 organ gminy niezasadnie zastosował art. 64 §2 k.p.a., pozostawiając wnioski o wymeldowanie bez rozpoznania. Jako brak formalny wnioskodawcy do lokalu (nieprawidłowość). Należy zauważyć, że przepis art. 35 ustawy o ewidencji ludności, który określa przesłanki wymeldowania w drodze decyzji administracyjnej i wskazuje podmioty uprawnione do zainicjowania sprawy w tym trybie, nie przewiduje obowiązku dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu. Jak wskazał NSA w wyroku z 3 lipca 2018 r., II OSK 2625/17: „Ustawa o ewidencji ludności nie zawiera przepisu szczególnego ustalającego inne wymagania co do treści podania, które musi spełniać to podanie dla swej skuteczności prawnej. (...) z faktu, że podmiotem, który z mocy ustawy uzyskał inicjatywę w zakresie żądania wszczynania postępowań o wymeldowanie, jest właściciel lokalu oraz inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, nie można wywieść, iż nieprzedłożenie dokumentu tytuł ten potwierdzający stanowi brak formalny wniosku. Bowierniemożność ustalenia (po podjęciu wszystkich niezbędnych działań w tym zakresie), czy wnoszący wniosek ma legitymację do inicjowania tego typu postępowań mogłaby skutkować w określonej sytuacji odmową wszczęcia postępowania bądź jego umorzeniem, ale nie pozostawieniem podania bez rozpoznania”. Zatem organ gminy powinien z urzędu zweryfikować (w oparciu o posiadane dane, dokumenty i rejestry), czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu. Tylko jeżeli organ nie posiada informacji w tym zakresie lub są one niewystarczające, może wezwać wnioskodawcę (w trybie art. 50 § 1 k.p.a.) do przedłożenia stosownego dokumentu pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania lub umorzenia postępowania, jeżeli zostało już

wszczęte. Skutkiem nieprawidłowości w ww. sprawie jest niezasadne uchylenie się przez organ od wszczęcia postępowania i wydania rozstrzygnięcia co do istoty.

Nadmienić należy, że we wzorze formularza wniosku o wymeldowanie „w trybie administracyjnym” wykorzystywanego przez jednostkę kontrolowaną zamieszczono pouczenie, że do wniosku należy dołączyć kserokopię dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu, a oryginał dokumentu do wglądu. Ponadto formularz zawiera pole do uzupełnienia „uzasadnienie”. Brakuje wyjaśnienia, że są to elementy fakultatywne wniosku.

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

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Rzetelne weryfikowanie wniosków o wydanie dowodu osobistego w zakresie kompletności danych i prawidłowości dołączonej fotografii, jak również wskazanej przyczyny ubiegania się o dowód osobisty, a w razie potrzeby wzywaniem wnioskodawcy do poprawienia wniosku lub usunięcia braków.
2. Ustalanie tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego i zamieszczanie we wnioskach adnotacji w tym zakresie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i stanem faktycznym.
3. Rejestrowanie w RDO prawidłowych danych w zakresie daty złożenia wniosku przesłanego drogą elektroniczną oraz przyczyny wydania lub unieważnienia dowodu osobistego, które wynikają z dokumentacji prowadzonych spraw.
4. Każdorazowe zamieszczanie w formularzach odbioru dowodu osobistego imienia i nazwiska wnioskodawcy oraz zgodnej ze stanem faktycznym adnotacji dotyczącej anulowania i zwrotu dotychczasowego dowodu.
5. Prawidłową realizację spraw dotyczących udostępniania danych z dokumentacji dowodowej poprzez wydawanie decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia żądanej dokumentacji w przypadku braku interesu prawnego lub też pozostawianie wniosku bez rozpoznania w przypadku braków formalnych oraz każdorazowe skuteczne doręczanie wnioskodawcom pism organu gminy rozstrzygających o sposobie załatwienia sprawy.

6. Sprostowanie w rejestrze PESEL dat zameldowania niezgodnych z datą wpływu zgłoszeń meldunkowych w postaci w elektronicznej w sześciu sprawach wymienionych na stronie 7 niniejszego wystąpienia.
7. Realizowanie wyłącznie zgłoszeń meldunkowych złożonych na aktualnym formularzu, zawierających wszystkie wymagane dane oraz czytelny podpis osoby zgłaszającej.
8. Przechowywanie dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu albo odwzorowanie cyfrowe tego dokumentu, dołączonego w postaci elektronicznej, wyłącznie do czasu zakończenia czynności meldunkowych.
9. Weryfikowanie w rejestrze PESEL rekordów osób meldujących się i w przypadku stwierdzenia braku danych – podejmowanie stosownych działań (zlecenie do właściwego organu) w celu ich uzupełnienia.
10. Udostępnianie danych jednostkowych z ewidencji ludności wyłącznie na wnioski, w których jednoznacznie określono zakres żądania oraz w przypadku wniosku pełnomocnika, po spełnienia wymogu przedstawienia pełnomocnictwa uprawniającego do działania w sprawie.
11. Rzetelne weryfikowanie, czy podmiot powołujący się na interes prawny w uzyskaniu danych z ewidencji ludności rzeczywiście wykazał (udokumentował) ten interes, a w razie potrzeby – wezwanie do uzupełnienia wniosku w tym zakresie.
12. W przypadku przekroczenia przez podmiot publiczny wnioskujący o dane z rejestru PESEL lub rejestru mieszkańców limitu udostępnień jednostkowych określonego w art. 48 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności – załatwienie wniosku w formie postanowienia o odmowie wszczęcia w trybie art. 47 ust. 3a ustawy.
13. Przekazywanie danych jednostkowych wyłącznie w żądanym zakresie oraz z tego rejestru (PESEL lub mieszkańców), który został wskazany we wniosku o udostępnienie.
14. W razie działania wnioskodawcy przez pełnomocnika – doręczanie odpowiedzi temu pełnomocnikowi, a nie wnioskodawcy, chyba że co innego wynika z wniosku.
15. Udostępnianie danych jednostkowych z ewidencji ludności zgodnie ze wszystkimi wymogami rozdziału 6 ustawy o ewidencji ludności pt. „Udostępnianie danych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców” oraz nierejestrowanie w teczkach udostępnień innego rodzaju zapytań w zakresie liczby mieszkańców miejscowości, składanych w różnej formie.

16. Weryfikowanie z urzędu, w oparciu o posiadane dane, dokumenty i rejestry, czy podmiot wnioskujący o wymeldowanie w trybie art. 35 ustawy o ewidencji ludności posiada tytuł prawny do lokalu oraz niestosowanie art. 64 § 2 k.p.a. w sytuacji, gdy do wniosku nie został załączony dokument potwierdzający prawo wnioskodawcy do lokalu.
17. Uzupelnienie pouczenia we wzorze formularza wniosku o wymeldowanie „w trybie administracyjnym” o informację, że uzasadnienie wniosku oraz załączenie dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu nie są obligatoryjne.
18. Wszczęcie z urzędu postępowań administracyjnych w przedmiocie wymeldowania w zakresie określonym we wnioskach złożonych w sprawach ROO.5343.1.2.2023 i ROO.5343.1.3.2023 oraz poinformowanie o ich wyniku.
19. W przypadku zaistnienia przesłanki umorzenia postępowania w sprawie meldunkowej – niezwłoczne podejmowanie działań w celu wydania decyzji kończącej sprawę.
20. Rozstrzygnięcie w sprawach meldunkowych w formie decyzji obejmującej odrębnie każdą osobę dorosłą, ewentualnie jednego z rodziców wraz z małoletnimi dziećmi.
21. Wzmoczenie nadzoru nad pracownikiem realizującym zadania objęte niniejszą kontrolą oraz zapewnienie pracownikowi, w miarę możliwości, udziału w szkoleniach z zakresu spraw merytorycznych, jak i procedury administracyjnej.

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
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Radosław Król