



WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

SO-IV.431.12.2012

DSO  
2011'12  
GW

Olsztyn, 13 listopada 2012 r.

EOD UM Elbląg 2012-11-19  
Rejestr pism i spraw 15:41:40

PISMO PRZYCHODZĄCE



Numer pisma: 91798/2012/P



**Pan**  
**Grzegorz Nowaczyk**  
**Prezydent Miasta Elbląg**

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 Miejskim w Elblągu (nr NIP 578-30-51-446, nr REGON 170747715) z siedzibą przy ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg, w siedzibie jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowisko Prezydenta Miasta Elbląg (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił Pan Grzegorz Nowaczyk, który ww. stanowisko objął 9 grudnia 2010 r.

Ponadto na stanowiskach kierowniczych w Departamencie Spraw Obywatelskich – komórce organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Elblągu odpowiedzialnej za realizację zadań objętych kontrolą zatrudnieni byli:

- 1) Pan Maciej Cichosz – Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich (od 15 grudnia 2006 r.),
- 2) Pani Iwona Pilch – Kierownik Referatu Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych w Departamencie (od 1 kwietnia 2007 r.).

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

- 1) Pan Maciej Jurzyński – inspektor wojewódzki, posługujący się legitymacją służbową nr 13/10 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, pełniący funkcję przewodniczącego zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.684.2012 z dnia 27 sierpnia 2012 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (s. 7 akt kontroli);
- 2) Pani Milena Magdalena Kurowska – inspektor wojewódzki, posługująca się legitymacją służbową nr 3/12 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.685.2012 z dnia 27 sierpnia 2012 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (s. 8 akt kontroli).

Czynności kontrolne w Urzędzie Miejskim w Elblągu rozpoczęto w dniu 3 września 2012 r., a zakończono 14 września 2012 r. (z przerwą w dniach 8 i 9 września 2012 r.).

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 14/2012.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. przez Urząd Miejski w Elblągu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206 ze zm.) w związku z art. 52 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz. U z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).

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

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Elblągu zadania objęte badaniem kontrolnym należały do zakresu działania Departamentu Spraw Obywatelskich. Departamentem kierował Dyrektor Departamentu.

Ponadto zgodnie z regulacjami wewnętrznymi jednostki kontrolowanej w Departamencie Spraw Obywatelskich utworzony był Referat Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych, do zadań którego należało m.in. prowadzenie gminnych zbiorów meldunkowych oraz wydawanie mieszkańcom Elbląga dowodów osobistych. Na stanowiskach wykonawczych w Referacie zatrudnionych było 15 pracowników, z czego 6 na stanowiskach ds. dowodów osobistych, 6 na stanowiskach ds. prowadzenia ewidencji ludności, a 3 na stanowiskach ds. postępowań administracyjnych z zakresu ewidencji ludności (s. 9 akt kontroli). Wyniki kontroli wykazały, że obsada kadrowa, przygotowanie merytoryczne i doświadczenie zawodowe pracowników zatrudnionych w Referacie oraz organizacja pracy zasadniczo zapewniały terminowe i rzetelne realizowanie zadań objętych kontrolą, natomiast ujawnione nieprawidłowości miały znikomy zakres i dotyczyły nielicznych przypadków.

### **1. Przyjmowanie i realizacja wniosków o wydanie dowodu osobistego**

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto 720 wniosków dowodowych – po 60 wniosków złożonych od początku każdego miesiąca w 2011 r., co stanowiło ok. 8 % ogólnej liczby spraw (9942). Wśród zbadanych przypadków stwierdzono następujące przyczyny złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego:

- zmiana danych – 221 spraw,
- upływ terminu ważności – 170 spraw,
- po raz pierwszy – 159 spraw,
- utrata dowodu – 126 spraw,
- zniszczenie – 36 spraw,
- reklamacja-błędne dane – 2 sprawy,
- inne przyczyny – 6 spraw.

Szczegółowe badanie dokumentacji oraz wpisów dokonanych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych wykazało nieprawidłowości zaledwie w 2 przypadkach (na 720 zbadanych), mianowicie w sprawach E 3458374 i E 3997352 pracownik kontrolowanej jednostki zarejestrował w ewidencji błędną informację o przyczynie wydania dowodu osobistego – wpisano odpowiednio „zmiana danych” i „inne przyczyny”, a powinno być „reklamacja-błędne dane” i „utrata dowodu” (s. 11-15 i 17-20 akt kontroli). Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za powyższe nieprawidłowości – Pani Anieli Bumbul wynika, że powstały one w wyniku niedopatrzenia przy wprowadzaniu danych do systemu (s. 16 i 21). Omyłki

pracownika skutkowałą niepoprawnością zapisów w ewidencji we wskazanym wyżej zakresie. Nadmienić należy, że błędne zapisy nie mogą zostać sprostowane, albowiem system informatyczny SWDO służący do obsługi ewidencji nie umożliwia wprowadzania zmian w zapisach po zakończeniu operacji w systemie.

Ponadto ustalono, że we wszystkich zbadanych sprawach wnioski zostały podpisane przez osoby, które je składały. W przypadku małoletnich poniżej 13 roku życia wnioski każdorazowo podpisywane były przez rodziców, którzy na wniosku wskazywali przyczynę jego złożenia, zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Natomiast w przypadku małoletnich, którzy ukończyli 13 rok życia, zgodnie z przepisami prawa wniosek podpisywany był przez małoletniego oraz jednego z rodziców.

Wyniki kontroli wykazały również, że w zbadanych sprawach do wniosków o wydanie dowodu osobistego załączone były wymagane prawem dokumenty. Wnioski zostały załatwione po uprzednim sprawdzeniu przez pracowników kontrolowanej jednostki zgodności danych zawartych we wnioskach z danymi w dostępnych dokumentach (m.in. kopertach dowodowych), rejestrach i ewidencjach (ewidencji ludności) gromadzących dane osoby.

## **2. Wydawanie dowodów osobistych**

Dowody osobiste pracownicy kontrolowanej jednostki wydawali wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem na części B formularza (a w razie utraty tego odcinka – na stosownym oświadczeniu). Za małoletnich do 13 roku życia dowód osobisty odbierał jeden z rodziców. W przypadku małoletnich powyżej 13 roku życia dokument tożsamości odbierał rodzic albo sam małoletni, co było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Odebranie nowego dowodu osobistego wnioskodawca potwierdzał wpisując datę odbioru oraz składając swój podpis na części B formularza (zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty). Na odcinku B formularza umieszczano również adnotację o zwrocie posiadaczowi poprzedniego dowodu po jego anulowaniu przy odbiorze nowego dowodu. W tym zakresie nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości bądź uchybień.

## **3. Unieważnianie dowodów osobistych**

Przyczyny i daty unieważnień dowodów osobistych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych określa art. 43 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W badanych sprawach unieważnieniu podlegało 561 dowodów osobistych z różnych przyczyn (zmiana danych, upływ terminu ważności dokumentu, utrata, zniszczenie, reklamacja). Ponadto zbadano 184 wybrane przypadki unieważnień dowodu z powodu zgonu posiadacza (s. 58-107). Łącznie zbadano 745 przypadków unieważnień dowodów osobistych. Na tej podstawie stwierdzono, iż w sprawie E 3458374 pracownik jednostki Pani Aniela Bumbul zarejestrowała w systemie SWDO niepoprawną informację o przyczynie unieważnienia dowodu serii [redacted] pisując „zmianę danych” zamiast „reklamacji” (błąd ten wynikał z uprzedniej pomyłki w rejestracji przyczyny wydania nowego dowodu osobistego i stanowił naruszenie § 34 ww. rozporządzenia – zob. uwagi na str. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Ponadto w przypadku dowodów [redacted] które podlegały unieważnieniu z powodu zgonu ich posiadaczy, datę unieważnienia zarejestrowano niezgodnie z dyspozycją art. 43 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. W myśl powołanego przepisu, dowód osobisty podlega unieważnieniu z dniem zgonu jego posiadacza. We wskazanych wyżej 2 przypadkach

posiadacze dowodów zmarli odpowiednio 12 października 2011 r. i 14 grudnia 2011 r., natomiast dowody unieważniono odpowiednio z dniem 12 listopada 2011 r. i 15 grudnia 2011 r., co skutkowało niepoprawnością zapisów w ewidencji we wskazanym zakresie. Z wyjaśnień pracownika Departamentu Spraw Obywatelskich Pani Anny Drop wynika, że ujawnione rozbieżności nie wynikały z nieznanomości obowiązujących przepisów prawa, tylko z omyłki przy rejestrowaniu danych (s. 57 akt kontroli). Potwierdza to fakt, iż w rejestrach papierowych odnotowano właściwą datę unieważnienia ww. dowodów (s. 55-56), ponadto w pozostałych 182 zbadanych przypadkach dowody podlegające unieważnieniu z powodu zgonu osoby zostały unieważnione z poprawną datą.

Reasumując, nieprawidłowości stwierdzono zaledwie w 3 przypadkach unieważnień, co stanowiło 0,4 % wszystkich zbadanych spraw. W pozostałym zakresie nie ujawniono nieprawidłowości. Dowody zostały unieważnione poprawnie, na podstawie stosownych dokumentów (np. w przypadku utraty dowodu – po złożeniu przez osobę zawiadomienia o utracie na piśmie, zgodnie z § 24 ust. 4 i § 34 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego). Wyniki kontroli wskazują ponadto, że pracownicy Departamentu rejestrowali w systemie SWDO daty i przyczyny unieważnień dowodów wystawionych przez inne organy gmin w związku z wydaniem osobie nowego dokumentu tożsamości przez Prezydenta Miasta Elbląga. Ten tryb postępowania był zgodny z art. 45 ust. 4 ustawy oraz § 33, 34 i 35 ww. rozporządzenia.

#### **4. Aktualizacja gminnych zbiorów meldunkowych w systemie informatycznym**

Badaniu metodą wrywkową poddano wybrane zdarzenia stanowiące podstawę aktualizacji gminnych zbiorów meldunkowych. Sprawdzeniu podlegało, czy w zbiorach zarejestrowane zostały dane wynikające z otrzymanych:

- odpisów aktów stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, rozwody, zgonu) – zbadano w sumie 290 wybranych przypadków,
- zawiadomień o zmianie imienia i nazwiska (10 zgłoszeń),
- informacji o wydanych i unieważnionych dowodach osobistych (150),
- zawiadomień o czasowych pobytach mieszkańców miasta Elbląga na terenie innych gmin w kraju (65).

Na tej podstawie stwierdzono 12 błędów w zapisach, powstałych w wyniku niedopatrzenia pracowników Referatu rejestrujących dane w zbiorach – Pani M. Lampkowskiej, Pani M. Hatta, Pani B. Dobrowolskiej, Pani A. Drop (s. 108-109 akt kontroli), obejmujących m.in. literówkę w nazwisku rodzimym matki dziecka meldowanego w trybie art. 14 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, brak numeru PESEL małżonka w rekordzie osoby, która w 2011 r. zmieniła stan cywilny lub brak informacji o zgonie w rekordzie osoby zmarłej.

Ujawnione omyłki skutkowały niepoprawnością zapisów w ewidencji ludności. Jednakże wszystkie te błędy lub braki zapisów zostały wyeliminowane w trakcie kontroli poprzez uzupełnienie lub sprostowanie wpisów w gminnych zbiorach meldunkowych, ponadto miały znikomy zakres, dotyczyły nielicznych przypadków (12 na 515, co stanowiło zaledwie ok. 2% zbadanych przypadków).

#### **5. Udostępnianie danych osobowych z ewidencji ludności**

Badanie dokumentacji związanej z udostępnianiem danych osobowych z gminnych zbiorów meldunkowych przeprowadzono na podstawie próby obejmującej 720 spraw – po 60 spraw wszczętych na kolejne wnioski złożone od początku każdego miesiąca 2011 r. Ustalono, że za realizację zadania odpowiadali pracownicy na stanowiskach ds. ewidencji ludności, którzy

przygotowywali odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych (wydruki z aktualnego systemu ewidencji ludności), podpisywane następnie przez Kierownika Referatu Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych albo Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich.

Kontrola wykazała, że 694 na 720 zbadanych wniosków pochodziło od podmiotów ustawowo zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych z ewidencji ludności (art. 44h ust. 9 pkt 1 w związku z art. 44h ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych), zaś 26 od podmiotów, o których mowa w art. 44h ust. 2 ustawy, zobowiązanych do uiszczenia opłaty na podstawie art. 44h ust. 9 pkt 2. Jak ustalono, w sprawach tych Urząd Miejski w Elblągu pobrał należną opłatę (31 zł) za udostępnienie danych.

Co do wymogów formalnych udostępniania danych wskazać należy, że w okresie objętym kontrolą obowiązywał formularz wniosku ustanowiony przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 maja 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. z 2010 r. Nr 105, poz. 667). Jak ustalono, kontrolowana jednostka udostępniała dane tylko na wnioski złożone na formularzach zgodnych z obowiązującym wzorem. Nadmienić również należy, że w razie, gdy wniosek został złożony na nieprawidłowym formularzu, jednostka wzywała wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (przykładowe wezwania – s. 123 i 127 akt kontroli).

Wyniki kontroli wykazały, że w 717 na 720 zbadanych spraw zaistniały przesłanki udostępnienia danych wynikające z art. 44h ust. 1 lub 2 ustawy. Natomiast w trzech sprawach (DSO-RELiDO.5345.9879.2011.MB - s. 110-113, DSO-RELiDO.5345.5214.9880.2011.MB oraz DSO-RELiDO.5345.5217.9881.2011.MB) załatwionych w oparciu o art. 44h ust. 2 pkt 1 ustawy wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego w uzyskaniu danych (nie załączył żadnych dowodów potwierdzających ten interes, np. kopii umowy cywilnoprawnej, wezwania sądu). Merytoryczne załatwienie sprawy (udostępnienie danych albo odmowa ich udostępnienia) powinno być zatem poprzedzone wezwaniem wnioskodawcy do wykazania interesu prawnego, a w razie niezastosowania się do wezwania – wystąpienia o zgodę do osoby, której dane dotyczą. W ww. sprawach pracownik kontrolowanej jednostki Pani Mirosława Bartosik opierając się na uzasadnieniach wniosków oceniła, iż zostały wykazane przesłanki udostępnienia danych. Nie można wykluczyć, że wnioskodawca faktycznie posiadał interes prawny w uzyskaniu żądanych danych, jednak w ocenie organu kontroli nie zostało to przez niego należycie wykazane. Przypomnieć należy, że w sytuacji niewykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego w uzyskaniu danych istnieje ryzyko, iż zostaną naruszone dobra osobiste osoby poprzez umożliwienie dostępu do jej danych podmiotowi do tego nieuprawnionemu.

Ponadto w dwóch sprawach o sygnaturach DSO-RELiDO.5345.0.9121.2011.MH i SO.5234.1003.0.5065.2011.MB (odpowiednio załatwianych przez Panią Magdalenę Hattę i Panią Mirosławę Bartosik) wniosek o udostępnienie danych został złożony przez pełnomocnika wnioskodawcy, jednakże w aktach sprawy nie stwierdzono oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa. Z wyjaśnień pracownika w pierwszej sprawie wynika, iż błąd powstał w wyniku niedopatrzenia. Ww. pracownik w dniu 13 września 2012 r. skontaktował się z pełnomocnikiem wnioskodawcy. W tym samym dniu pełnomocnik przesłał pełnomocnictwo faksem, a oryginał dostał do Urzędu 14 września 2012 r. Natomiast w drugiej sprawie do wniosku załączona była wyłącznie kopia pełnomocnictwa. W dniu 13 maja 2011 r. kontrolowana jednostka wystosowała do wnioskodawcy wezwanie do uzupełnienia braków wniosku, które jednak nie obejmowało braku oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu

pełnomocnictwa (s. 127). Z wyjaśnień pracownika wynika, iż błąd ten powstał w wyniku niedopatrzenia. Wskazać należy, że w sytuacji, gdy wnioskodawca działa przez pełnomocnika, niezbędne jest spełnienie przez niego wymogu złożenia wraz z wnioskiem dokumentu potwierdzającego pełnomocnictwo, zgodnie z art. 33 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako „kpa”). Niedopełnienie zaś powyższego wymogu powinno skutkować niezwłocznym wezwaniem składającego wniosek (w trybie art. 64 § 2 kpa) o uzupełnienie braków wniosku. Niezastosowanie się do wezwania powoduje pozostawienie wniosku bez merytorycznego rozpoznania.

Ustalenia kontroli wskazują, że w przypadku, gdy kontrolowana jednostka uznała się za niewłaściwą do udzielenia odpowiedzi na wniosek, przekazywał wniosek na podstawie art. 65 § 1 kpa do organu właściwego. Przed nowelizacją kpa, która weszła w życie 11 kwietnia 2011 r., wydawano stosowne postanowienie (przykład – s. 128 akt kontroli), natomiast po nowelizacji organ zawiadamiał wnioskodawcę pismem zawierającym uzasadnienie prawne i faktyczne.

Co do trybu odpowiedzi na wnioski ustalenia kontroli wykazały, iż w 7 zbadanych sprawach (wg spisu spraw - o numerach: 4019, 4022, 4026, 4037, 4038, 4047, 7186) pracownicy kontrolowanej jednostki udostępnili dane w nieco szerszym zakresie niż wskazany we wniosku, np. w sprawie SO.5345.22.0.4022.2011.EW (s. 124-125) odpowiedź na wniosek zawiera dane o numerze PESEL oraz datę wymeldowania z miejsca pobytu stałego, chociaż we wniosku jako żądane dane wnioskodawca wskazał tylko aktualny adres zameldowania na pobyt stały i czasowy trwający ponad 3 miesiące poszukiwanej osoby. Nie stwierdzono, aby w powyższych sprawach tryb działania pracowników Urzędu Miejskiego w Elblągu, którzy udostępniali dane, pociągał za sobą jakieś negatywne skutki dla kontrolowanej działalności, jednocześnie wskazać należy, iż postępowanie o udostępnienie danych z ewidencji ludności jest postępowaniem wszczynanym wyłącznie na wniosek (a nie z urzędu), a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony i nie powinien udostępniać danych nie objętych żądaniem.

Ustalono również, że w wyniku niedopatrzenia pracownicy komórki ds. ewidencji ludności udostępniający dane używali nieaktualnej pieczęci określającej podstawę prawną zwolnienia od opłaty za udostępnienie danych. Pieczęć ta umieszczana była na odpowiedziach na wnioski w sprawach załatwianych w trybie art. 44h ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (przykładowe odpowiedzi s. 114, 116 i 125 akt kontroli). Po nowelizacji ustawy z 2008 r. podstawę zwolnienia od opłaty stanowił art. 44h ust. 9, a nie jak wynikało z używanej przez jednostkę pieczęci – art. 44h ust. 8 ustawy. Uchybienie to skutkowało przekazywaniem nieaktualnej informacji o podstawie zwolnienia od opłaty, jednak nie miało wpływu na kontrolowaną działalność.

Podsumowując, nieprawidłowości stwierdzono zaledwie w 5 na 720 zbadanych spraw, co stanowi niecałe 0,7 % spraw objętych badaniem kontrolnym i wskazuje na incydentalność błędów w zakresie udostępniania danych z ewidencji ludności.

## **6. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych**

W 2011 r. w Urzędzie Miejskim w Elblągu wszczęto 597 postępowań dotyczących obowiązku meldunkowego. Jak ustalono, postępowania prowadził zespół trzyosobowy. Pracownicy na stanowisku ds. postępowań administracyjnych z zakresu ewidencji ludności przygotowywały projekty pism i decyzji, przesłuchiwały świadków i strony, sporządzały dokumenty z przeprowadzonych czynności dowodowych. Decyzje i postanowienia podpisywali Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich Pan Maciej Cichosz albo Kierownik Referatu Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych Pani Iwona Pilch. Osoby te posiadały pisemne upoważnienia Prezydenta Miasta Elbląg do działania w powyższym zakresie (s. 130-135).

W toku kontroli zbadano akta 45 postępowań w zakresie ewidencji ludności, z których 41 toczyło się w przedmiocie wymeldowania, 2 – zameldowania na pobyt stały lub czasowy i 2 – anulowania materialno-technicznej czynności zameldowania. Osiem ze zbadanych postępowań prowadzono na wniosek strony, natomiast 37 – z urzędu (s. 181-184).

Kontrola wykazała, że w zbadanych sprawach kontrolowana jednostka zawiadomiła strony o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), pouczając o treści art. 41 kpa oraz prawidłowo wskazując datę wszczęcia, z wyjątkiem sprawy SO.5343.216.1.2011.MS. W sprawie tej wniosek o wymeldowanie złożył w dniu 2 maja 2011 r. najemca lokalu. Odstąpiono jednak od zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania, albowiem przed dopełnieniem przez organ tej czynności strona wnioskowana do wymeldowania dokonała w dniu 6 maja 2011 r. zgłoszenia wymeldowania.

Doręczenia pism dokonane przez kontrolowaną jednostkę w toku skontrolowanych postępowań spełniały wymogi określone przepisami działu I rozdziału 8 kpa. Uwagi kontroler zgłosił jedynie w sprawie o sygn. SO.5343.96.1.2011.AR. Z akt tej sprawy wynika, iż po bezskutecznej próbie doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania pod adresem jej stałego zameldowania, pismem z dnia 1 kwietnia 2011 r. kontrolowana jednostka wystosowała do strony wezwanie do podania adresu korespondencyjnego na terenie Polski oraz złożenia wyjaśnień w sprawie (s. 157 akt kontroli). Pismo to wysłano za potwierdzeniem odbioru na adres w Anglii. Do Urzędu wrócił druk potwierdzenia odbioru, jednak bez podpisu osoby odbierającej przesyłkę oraz daty odbioru (s. 158). W dniu 2 maja 2011 r. kontrolowana jednostka wystosowała do strony, na ten sam adres zagraniczny, zawiadomienie o terminie przesłuchania świadka z pouczeniem z art. 40 § 4 i 5 kpa o obowiązku wskazania w kraju pełnomocnika do doręczeń pod rygorem pozostawiania w aktach pism przeznaczonych dla strony ze skutkiem doręczenia (s. 159). W tym przypadku do Urzędu nie wrócił w ogóle druk potwierdzenia odbioru. Kolejne pisma dla strony pozostawiano w aktach bez prób doręczania. Z wyjaśnień pracownika Pani Agnieszki Raszewskiej wynika, iż uznała przesyłkę z dnia 1 kwietnia 2011 r. za skutecznie doręczoną, pomimo iż na potwierdzeniu odbioru nie było podpisu osoby odbierającej przesyłkę. Powszechnie bowiem wiadomym jest, iż w Anglii nie funkcjonuje potwierdzenie odbioru i bardzo często zdarza się, że takie potwierdzenia odbioru nie są odsyłane do Polski albo są odsyłane bez podpisu osoby podejmującej pismo (s. 179). Nawet jeżeli zgodzić się z tym stanowiskiem nie można pominąć, że pouczenie z art. 40 § 5 kpa znalazło się dopiero w drugim piśmie (z dnia 2 maja 2011 r.), albowiem powołany przepis wszedł w życie 11 kwietnia 2011 r., czyli po wystosowaniu do strony pierwszego pisma. Zaś w odniesieniu do drugiej przesyłki w aktach sprawy brakowało potwierdzenia odbioru czy jakiegokolwiek innego dokumentu uwiarygodniającego, że przesyłka została stronie doręczona. Dopiero przyjęcie skutku doręczenia dla pisma z 2 maja 2011 r. mogło rodzić skutki z art. 40 § 5 kpa. W tej sytuacji, zdaniem organu kontroli, powołany przepis został zastosowany w sprawie przedwcześnie, bez uprzedniego wykazania, że strona została pouczona o obowiązku wskazania pełnomocnika do doręczeń w kraju, ale się do niego nie zastosowała. W konsekwencji nie można przyjąć skutku doręczenia dla pism przeznaczonych dla strony i pozostawionych w aktach sprawy w trybie powołanego wyżej przepisu kpa.

Co do postępowań wyjaśniających ustalono, iż kontrolowana jednostka podejmowała różne czynności dowodowe, w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, obejmujące przede wszystkim przesłuchania stron, świadków, oględziny lokalu, zapytania do Policji, dowody z dokumentów. W dwóch sprawach (SO.5343.81.1.2011.AR i SO.5343.126.1.2011.AR) jako

formę postępowania wyjaśniającego zastosowano także rozprawę administracyjną. Z czynności dowodowych sporządzano odpowiednie protokoły (zgodnie z art. 67 kpa). Wyjątkowo w sprawie o sygn. SO.5343.61.1.2011.AR (SO-XX-51151-59/2011) z ustnych wyjaśnień strony pracownik Urzędu sporządził notatkę, a nie protokół. Było to spowodowane zachowaniem strony, która nie chciała składać zeznań i nic podpisywać oraz wyrażała oburzenie faktem wszczęcia postępowania w sprawie. W tej sytuacji z rozmowy ze stroną, podczas której strona ujawniła istotne fakty, pracownik mógł jedynie sporządzić notatkę (s. 151 i 180 akt kontroli).

Nie stwierdzono nieprawidłowości co do sposobu wezwań świadków i stron. Natomiast co do realizacji obowiązku wynikającego z art. 79 § 1 kpa, tj. zawiadamiania stron o terminie i miejscu przesłuchania świadka lub strony albo oględzin lokalu przynajmniej na 7 dni przed terminem ustalono, iż w sprawie o sygn. SO.5343.36.1.2011.MS zawiadomienie o przesłuchaniu świadków w dniu 1 marca 2011 r. strona otrzymała w dniu 25 lutego 2011 r. (s. 147-148), natomiast zawiadomienie o oględzinach lokalu w dniu 18 maja 2011 r. – 16 maja 2011 r. (s. 149-150). Doszło zatem do naruszenia art. 79 § 1 kpa, jednak bez wpływu na wynik sprawy. Wskazać należy, iż strona uczestniczyła w dowodzie z oględzin, ponadto całość materiału dowodowego pozwalała na wydanie korzystnej dla niej decyzji. Nie można zatem przyjąć, aby powyższe naruszenie prawa wywołało jakieś negatywne dla strony skutki. Z wyjaśnień pracownika prowadzącego ww. sprawę – Pani Marty Sosnowskiej wynika, iż dążyła do jak najszybszego załatwienia sprawy zgodnie z zasadą szybkości postępowania, dlatego też terminy dowodów były wyznaczane z niedużym wyprzedzeniem (s. 178).

Ponadto w sprawie SO.5343.71.1.2011.AR w dniu 28 czerwca 2011 r. wezwano 2 świadków do stawienia się w ciągu 7 dni od dnia otrzymania wezwania. W tej sytuacji przedstawiciel strony wyznaczony przez sąd w trybie art. 34 § 1 kpa został powiadomiony jedynie o fakcie wezwania świadków, bez informacji, kiedy przesłuchania się odbędą. Pani Agnieszka Raszevska wyjaśniła, iż ten tryb działania został zastosowany w celu szybszego zakończenia postępowania w sprawie, które toczyło się już od ponad 4 miesięcy. Ponadto przedstawicielem strony był pracownik organu i mógł być obecny podczas przeprowadzania dowodu (s. 180). Ustalono również, że realizując kolejne czynności dowodowe w tej sprawie (przesłuchania świadków, oględziny lokalu) kontrolowana jednostka zastosowała już art. 79 § 1 kpa. Uwzględniając zaś całokształt okoliczności sprawy kontroler doszedł do wniosku, że wcześniejsze uchybienie nie miało wpływu na wynik postępowania. Ponadto w innych sprawach, w których przeprowadzono dowody ze świadków lub stron albo oględzin, powołany wyżej przepis był prawidłowo realizowany.

Wyniki kontroli wskazują, że w razie niemożności ustalenia adresu miejsca pobytu strony kontrolowana jednostka występowała do sądu rejonowego o wyznaczenie dla strony przedstawiciela, zgodnie z dyspozycją art. 34 § 1 kpa. Sytuacja taka miała miejsce w 12 na 45 zbadanych spraw. Wnioski do sądu poprzedzone były próbami doręczenia stronie pism pod znanymi organowi adresami, zapytaniem do Policji oraz Krajowego Rejestru Karnego, ewentualnie wyjaśnieniami drugiej strony postępowania czy świadków. Nadmienić należy, że jedynie w aktach 2 spraw znajdowały się odpisy postanowień sądu o wyznaczeniu przedstawiciela dla stron nieobecnych zawierające klauzulę prawomocności. Z uwagi na podejmowanie przez kontrolowaną jednostkę czynności procesowych niezwłocznie po otrzymaniu z sądu postanowienia nieprawomocnego zasadny jest wniosek, że przynajmniej część czynności była podejmowana przed uprawomocnieniem się orzeczeń sądu. Taki tryb działania kontrolowanej jednostki uzasadniony był dążeniem do jak najszybszego załatwienia spraw (art. 12 § 1 kpa). Co do zasady wykonywane powinny być orzeczenia prawomocne, niemniej trudno

też przypisać powyższym działaniom jakieś istotne, negatywne skutki. Ocena taka możliwa byłaby jedynie w przypadku stwierdzenia, że strona poniosła jakieś szkody, np. pomimo ustąpienia przesłanki z art. 34 § 1 kpa i uchylenia postanowienia sądu I instancji o wyznaczeniu przedstawiciela strona nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym. Takich okoliczności podczas kontroli nie ujawniono.

Co do realizacji wynikającego z art. 10 § 1 kpa obowiązku umożliwienia stronom, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, ustalono, iż w sprawach zakończonych wydaniem decyzji rozstrzygających co do istoty kontrolowana jednostka zawiadomiła strony w powyższym trybie zakreślając przeważnie termin 7-dniowy. Decyzje w tych sprawach zostały podjęte po skorzystaniu przez stronę z uprawnienia wynikającego z art. 10 § 1 kpa albo po upływie wyznaczonego stronom terminu.

Decyzje rozstrzygające sprawy co do istoty zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 kpa, w tym obszernie uzasadnienie faktyczne i prawne. Często powoływano w nich także poglądy orzecznictwa i doktryny (przykładowe decyzje – s. 137-138, 140-142, 144-145, 161-162 akt kontroli). Z kolei w sprawach zakończonych umorzeniem postępowania decyzje również zawierały obligatoryjne elementy (przykładowo – s. 152), z wyjątkiem decyzji podjętych na podstawie art. 105 § 1 kpa w postępowaniach prowadzonych przez Panią Martę Sosnowską – decyzje te nie zawierały wyjaśnienia podstawy prawnej, z przytoczeniem przepisów prawa (s. 160, 163, 177). Stanowiło to naruszenie art. 107 § 3 kpa, jednak nie miało wpływu na wynik spraw. Z pisemnych wyjaśnień pracownika, wynika, że powyższe uchybienie spowodowane było przeoczeniem przy sporządzaniu projektów decyzji (s. 179 akt kontroli).

Ponadto w sprawie o sygn. SO.5343.216.1.2011.MS stwierdzono, iż decyzja o umorzeniu postępowania (wydana z uwagi na dopełnienie przez stronę obowiązku wymeldowania się – por. uwagi dotyczące tej sprawy na str. 7 niniejszego wystąpienia) została doręczona wyłącznie wnioskodawcy, co stanowiło naruszenie przepisów kpa zobowiązujących do zapewnienia stronom udziału w postępowaniu, w szczególności poprzez doręczenie im decyzji na piśmie (art. 109 § 1 kpa).

Co do terminowości załatwienia zbadanych spraw ustalono, że 12 z nich zostało załatwionych przed upływem miesiąca od dnia wszczęcia, 6 – przed upływem dwóch miesięcy, natomiast pozostałe 27 spraw – po upływie dwóch miesięcy, przy czym terminy załatwienia wyniosły od dwóch miesięcy i jednego dnia (sprawa SO.5343.11.1.2011.AR) do 8 miesięcy i 2 dni (sprawa SO.5343.71.1.2011.AR). Dodać należy, że tylko w 14 sprawach termin załatwienia przekroczył 3 miesiące, co w ocenie organu kontroli wskazuje, że pomimo złożoności spraw meldunkowych kontrolowana jednostka dążyła do możliwie szybkiego ich załatwienia, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 12 § 1 kpa.

Wskazać ponadto należy, że z art. 36 § 1 kpa wynika obowiązek zawiadomienia stron o każdym przypadku niezakończonym w terminie określonym w art. 35 kpa, podania przyczyn zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 36 § 2 kpa, ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Wyniki kontroli wskazują, że w sprawach o sygn. SO.5343.11.1.2011.AR i SO.5343.61.1.2011.AR kontrolowana jednostka przekroczyła dwumiesięczny termin załatwienia odpowiednio o jeden dzień i siedem dni, nie zawiadamiając stron w trybie art. 36 kpa, nie stanowiło to jednak istotnego naruszenia przepisów postępowania. Ponadto w sprawie SO.5343.146.0.2011.AK, załatwionej w ciągu 4 miesięcy i 13 dni od dnia wszczęcia postępowania, o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36 kpa zawiadomiono strony dopiero po 3 miesiącach od dnia wszczęcia

postępowania. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na wynik sprawy. Z wyjaśnień Pani Agnieszki Kołakowskiej wynika, że z uwagi na przedmiot postępowania (zameldowanie na pobyt czasowy) początkowo dążyła do załatwienia sprawy poprzez wezwanie właściciela do potwierdzenia faktu pobytu osób podlegających zameldowaniu, co umożliwiłoby dokonanie czynności materialno-technicznej bez konieczności podejmowania decyzji. Ponieważ jednak w ten sposób nie udało się załatwić sprawy, konieczne okazało się zawiadomienie stron z art. 36 kpa (s. 180 akt kontroli).

Podsumowując powyższe ustalenia zauważyć należy, że w okresie objętym kontrolą kontrolowana jednostka wszczęła blisko 600 postępowań administracyjnych w sprawach obowiązku meldunkowego. Oznacza to, iż każdy z trzech inspektorów odpowiadających za prowadzenie postępowań prowadził w tym samym czasie od kilku do nawet kilkudziesięciu spraw. Przy takiej ilości postępowań i podejmowanych w ich ramach czynności procesowych, ryzyko popełnienia błędu znacząco wzrastało, pomimo tego zakres ujawnionych nieprawidłowości i uchybień był nieznaczny.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe oceny i wnioski wnoszę o:

1. Zapewnienie każdorazowo dokładnej weryfikacji w zakresie poprawności i zupełności danych rejestrowanych w ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz ewidencji ludności.
2. Udostępnianie danych z gminnych zbiorów meldunkowych na podstawie art. 44h ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych wyłącznie po wykazaniu przez wnioskodawcę interesu prawnego w otrzymaniu danych.
3. Wyjaśnienie, czy w sprawie SO.5343.96.1.2011.AR pismo z dnia 2 maja 2011 r., zawierające pouczenie o obowiązku wskazania w kraju pełnomocnika do doręczeń, zostało skutecznie doręczone stronie na adres zagraniczny oraz w zależności od wyników ustaleń w tym zakresie – podjęcie próby doręczenia decyzji w tej sprawie.

Proszę Pana Prezydenta 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.

WJEWODA  
w/z  
  
Jan Macianica  
WJEWODA