



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WSOC.I.431.18.2017.MK.II

Bydgoszcz, 12 stycznia 2018 r.

**Pan
Mieczysław Misiaszek
Wójt Gminy Kijewo Królewskie
ul. Toruńska 2
86 – 253 Kijewo Królewskie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 46 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r., poz. 657 ze zm.) w Urzędzie Gminy Kijewo Królewskie, ul. Toruńska 2, 86-253 Kijewo Królewskie, w dniu 5 grudnia 2017 r. przeprowadzona została przez Pana Mariana Konopackiego – st. inspektora wojewódzkiego, pracownika Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (upoważnienie nr 683/2017), kontrola prawidłowości w zakresie:

1. przedmiot kontroli: realizacja zadań związanych z ewidencją ludności i udostępnianiem danych osobowych,
2. okres objęty kontrolą: od dnia 1.01.2017 r. do dnia 5.12.2017 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność ocenia się **pozytywnie**.

Ocena ta obejmuje następujące oceny cząstkowe w zakresie:

- 1) wyposażenia kontrolowanego stanowiska pracy w podstawowe akty prawne oraz właściwego zabezpieczenia pomieszczenia, w którym opracowywana i przechowywana jest dokumentacja ewidencji ludności – ocena pozytywna,
- 2) zgodności zapisów zawartych w dokumentach meldunkowych z danymi osobowymi w prowadzonym systemie teleinformatycznym – ocena pozytywna,
- 3) prawidłowości sporządzania decyzji administracyjnych w sprawach meldunkowych oraz prawidłowości prowadzenia postępowania wyjaśniającego – ocena pozytywna,
- 4) prawidłowości i terminowości załatwiania wniosków o udostępnianie danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL oraz przestrzegania zasad określonych w instrukcji kancelaryjnej i jednolitym rzeczowym wykazie akt – ocena pozytywna.

Jednocześnie należy odnotować, że przy formułowaniu oceny działalności jednostki kontrolowanej zastosowano mierniki, którym odpowiadała określona liczba punktów, właściwa dla danego zakresu kontroli.

Dokonana ocena została oparta o następującą skalę ocen:

- pozytywna,
- pozytywna z uchybieniami,
- pozytywna z nieprawidłowością,
- pozytywna z nieprawidłowościami,
- negatywna (po przekroczeniu przyjętego progu istotności).

Oceny dokonano na podstawie następujących ustaleń:

1. W zakresie danych ogólno-administracyjnych oraz danych statystycznych gminnej ewidencji ludności.

Prowadzenie spraw związanych z ewidencją ludności i udostępnianiem danych osobowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców należy do zadań samodzielnego stanowiska pracy ds ewidencji ludności Urzędu Gminy /UG/ w Kijewie Królewskim. Zadania dotyczące ewidencji ludności, wynikające z powołanej na wstępie ustawy, wykonywane są przez Panią Małgorzatę Olek – podinspektora ds ewidencji ludności (zatrudnionej na tym stanowisku od grudnia 2016 roku), wykonującej również zadania m. in. w zakresie obsługi Biura Rady Gminy Kijewo Królewskie. Podczas nieobecności wymienionej osoby zastępstwo pełni (na stanowisku ds ewidencji ludności) Pani Ryszarda Winnicka – kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kijewie Królewskim, która (w sąsiednim pokoju) wykonuje również zadania w zakresie dowodów osobistych.

Biuro ds ewidencji ludności mieści się na I piętrze budynku UG Kijewo Królewskie i zajmuje 1 pokój, w którym pracę wykonuje Pani Małgorzata Olek. Stanowisko pracy wyposażone jest w podstawowe akty prawne. Warunki lokalowe umożliwiają prawidłową obsługę interesanta oraz sprawną obsługę systemów informatycznych. Biuro jest odpowiednio zabezpieczone, bowiem drzwi zamykane są na zamek patentowy. Budynek UG objęty jest całodobowym monitoringiem zewnętrznym.

Przy formułowaniu w powyższym zakresie oceny częściowej przyjęto następujące mierniki i odpowiadającą im skalę punktów:

- a) wyposażenie kontrolowanego stanowiska pracy w podstawowe akty prawne – 3 punkty,
- b) właściwe zabezpieczenie pomieszczenia, w którym opracowywana i przechowywana jest dokumentacja ewidencji ludności – 5 punktów, co razem stanowi 8 punktów.

2. W zakresie danych zawartych w systemie informatycznym oraz dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu bądź zmiany w rejestrach ewidencji ludności.

Ewidencja ludności w UG prowadzona jest w formie elektronicznej w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności /PESEL/, w rejestrze mieszkańców oraz rejestrze zamieszkania cudzoziemców (program teleinformatyczny SELWIN).

Według stanu na dzień 5.12.2017 r. Gmina Kijewo Królewskie miała zameldowanych na pobyt stały ogółem 4.507 osób (w tym 2.255 kobiet). W zbiorze danych osób zameldowanych na pobyt czasowy (trwający ponad 3 miesiące) zameldowanych było 94 osoby (w tym 39 kobiet). W rejestrze zamieszkania cudzoziemców zameldowanych było czasowo 20 osób. W okresie badanym stwierdzono przyjęcie: 95 zgłoszeń zameldowania na pobyt stały, 38 zgłoszeń zameldowania na pobyt czasowy oraz 17 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego.

W omawianych zbiorach meldunkowych UG dokonuje rejestracji na podstawie:

- zgłoszeń zameldowania i wymeldowania obywateli polskich,
- zgłoszeń zameldowania i wymeldowania cudzoziemców,

- nadania lub zmiany nr PESEL.

Kontroli poddano czynności dokonywane w związku z realizacją obowiązku meldunkowego przez obywateli polskich oraz cudzoziemców.

Na podstawie dokonanych czynności porównawczych: danych osobowo-adresowych zawartych w dokumentach (stanowiących podstawę rejestracji oraz aktualizacji zbiorów meldunkowych) z danymi ewidencyjno-adresowymi zawartymi na informatycznych kartach osobowych mieszkańców (e-KOM-ach) ustalono, co następuje.

Druki zgłoszenia zameldowania i wymeldowania są przechowywane w odpowiednio oznaczonych i pogrupowanych teczkach, ułożonych według kolejności zgłoszeń.

Z tego zakresu wybiórczej kontroli poddano: 10 druków zameldowania na pobyt stały, 10 druków zameldowania na pobyt czasowy oraz 7 druków wymeldowania z pobytu stałego. W kontrolowanym okresie nie zgłoszono wyjazdu za granicę.

Rejestr zamieszkania cudzoziemców prowadzony jest w UG również w formie komputerowej, przy czym druki zgłoszeń meldunkowych są przechowywane w oznaczonej odrębnie tezcze, ułożone według kolejności zgłoszeń. Spośród zgłoszonych w kontrolowanym okresie zgłoszeń zameldowania na pobyt czasowy na terenie Gminy Kijewo Królewskie (20) kontroli poddano 4 rejestracje.

W wyniku poczynionych w powyższym zakresie ustaleń stwierdzono, że podstawowe dane osobowo-adresowe są na bieżąco i rzetelnie wprowadzane z dokumentów źródłowych do systemu informatycznego. Rejestracja dokonywana jest zgodnie z przepisami ustawy o ewidencji ludności oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy, określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie trybu rejestracji danych w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców (Dz. U. z 2015 r., poz. 1290). Stwierdzono, że wszystkie rubryki w zbadanych drukach meldunkowych były wypełnione, a także opatrzone datą i podpisem osoby przyjmującej zgłoszenie, i zawierały dane wymagane do dokonania czynności. W miejscu przeznaczonym na potwierdzenie pobytu w lokalu znajdował się podpis osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu. Pracownik merytoryczny, Pani podinsp. Małgorzata Olek, oświadczyła, że każdorazowo sprawdza okazany jej do wglądu dokument potwierdzający tytuł prawny do określonego lokalu, a w przypadku umów najmu – sprawdza okres obowiązywania umowy. Zameldowania cudzoziemców organ dokonuje zgodnie z art. 43 ustawy o ewidencji ludności, a do zgłoszenia dołączana jest kserokopia dokumentu stanowiącego podstawę zameldowania na okres wskazany na druku.

Przy formułowaniu w powyższym zakresie oceny częściowej przyjęto następujące mierniki i odpowiadającą im skalę punktów:

- a) zgodność zapisów zawartych w dokumentach meldunkowych z danymi osobowymi w prowadzonym systemie teleinformatycznym – 25 punktów;
- b) przestrzeganie zasad określonych w instrukcji kancelaryjnej i jednolitym rzeczowym wykazie akt – 2 punkty, co razem stanowi 27 punktów.

3. W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych.

Na podstawie teczek pn. „Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych – rok 2017”, odpowiednio oznaczonych, ustalono, że w okresie objętym kontrolą wszczęto z wniosku strony jedynie 2 postępowania administracyjne na podstawie art. 35 ustawy o ewidencji ludności, z tego 1 (jedno) zostało zakończone wydaniem decyzji umorzeniowej (art. 105 Kpa). Od decyzji tej nie wniesiono odwołania.

Jak z powyższego wynika, w analizowanym okresie nie wydano decyzji (tzw. merytorycznej) w sprawie wymeldowania (z pobytu stałego lub czasowego), ani też zameldowania na pobyt stały lub czasowy).

Nie wszczęto również z urzędu postępowań w sprawie meldunkowej w trybie art. 35 lub art. 31 (ust. 1 i ust. 2) powołanej wyżej ustawy.

Podsumowując zbadane akta spraw, należy stwierdzić, co następuje:

- 1/ datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie (wniosek) strony był, zgodnie z art. 61 § 3 Kpa, dzień doręczenia (wpływu) podania do sekretariatu Urzędu,
- 2/ do podania (wniosku) dołączany był dowód należnej opłaty skarbowej w wysokości 10 zł,
- 3/ podstawę do uznania wnioskodawcy jako strony postępowania o wymeldowanie, w rozumieniu art. 28 Kpa w zw. z art. 35 i art. 28 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, stanowił dla organu dołączony do akt sprawy dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu, z którego nastąpić ma wymeldowanie,
- 4/ o wszczęciu postępowania zawiadamiano, zgodnie z treścią art. 61 § 4 Kpa, wszystkie osoby będące stronami w sprawie,
- 5/ w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ wyjaśniał stronie wymeldowywanej przedmiot postępowania, pouczając jednocześnie o treści art. 32 i 33 Kpa (pełnomocnictwo procesowe), art. 41 Kpa (obowiązek strony zawiadomienia organu o każdej zmianie swojego adresu i skutkach prawnych zaniedbania obowiązku takiego zawiadomienia), a także art. 73 Kpa (prawo strony wglądu do akt),
- 6/ w toku postępowania wyjaśniającego organ przeprowadzał dowody, o których mowa w art. 75 § 1 Kpa (dokumenty, zeznania świadków, oględziny), a także dopuszczał w sprawie dowód z przesłuchania strony (art. 86 Kpa),
- 7/ w toku postępowania wyjaśniającego organ wzywał osoby do udziału w podejmowanych czynnościach oraz do składania wyjaśnień lub zeznań osobiście (art. 50 § 1 Kpa); treść wezwania zgodna była z wymogami określonymi w art. 54 § 1 Kpa,
- 8/ zwrotne potwierdzenia odbioru pism przez uczestników postępowania organ dołączał do akt danej sprawy,
- 9/ decyzja administracyjna (w okresie badanym wydano tylko 1 decyzję, dla której podstawą formalnoprawną był art. 105 § 1 Kpa), zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i § 3 Kpa, a mianowicie: oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy stronie odwołanie (w analizowanej decyzji organ gminy pominął, zgodnie z wymogiem art. 107 § 1 pkt 7 Kpa, obowiązek pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania), a także podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji; strony otrzymują decyzję za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 10/ dla zbadanych spraw (2) organ, zgodnie z wymogiem z art. 66a Kpa, założył i prowadził metrykę sprawy.

Podczas przeprowadzania kontroli kontrolujący udzielił również niezbędnych wyjaśnień i wskazówek pracownikowi UG w zakresie prawidłowego stosowania niektórych przepisów procesowych (Kpa), które podczas prowadzenia postępowania administracyjnego należy bezwzględnie przestrzegać, tym bardziej, że z dniem 1 czerwca 2017 r. weszły w życie przepisy nowelizujące w szerokim zakresie m. in. prawo procesowe (ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, opubl. w Dz. U. z 2017 r., poz. 935). Wyjaśnienia i wskazówki poświęcone zostały m. in. następującym zagadnieniom:

- a/ przestrzeganie i stosowanie ogólnych zasad postępowania określonych w Dziale I. Rozdział 2. Zasady ogólne Kpa, a w szczególności – art. 7 (zasada prawdy obiektywnej), art. 8 (zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa), art. 9 (zasada obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej), art. 10 (zasada czynnego udziału strony w postępowaniu) i art. 12 (zasada szybkości postępowania),
- b/ prawidłowe stosowanie przepisów stanowiących w szczególności rozwinięcie art. 7 i 10 Kpa, a mianowicie – art. 78 § 1, art. 79 § 1 i 2, art. 79a, art. 81 oraz art. 86 (gwarancje czynnego udziału strony w postępowaniu), a także art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 80 i art. 89 § 2 (realizacja zasady prawdy obiektywnej),

c/ prawidłowe stosowanie niektórych wybranych przepisów Działu I i Działu II Kpa, tj. art. 34 § 1 (obowiązek zapewnienia reprezentacji strony), art. 35 § 3 (terminy załatwienia sprawy), art. 36 (obowiązki organu po upływie terminu załatwienia sprawy), art. 37 § 1 i 4 (ponaglenie na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania), art. 52 (pomoc prawna), art. 61a § 1 (odmowa wszczęcia postępowania), art. 67 § 2 pkt 2-4 (protokół), art. 68 (wymagania materialne i formalne protokołu), art. 73 § 1 i 1a (zakres prawa strony wglądu do akt), art. 83 § 3 (obowiązki organu przed odebraniem zeznania świadka), art. 131 Kpa (zasada udziału stron w postępowaniu odwoławczym),

d/ prawidłowe stosowanie przepisu art. 107 § 1 (w tym pkt 7) oraz § 3 Kpa, w tym uzasadnienie faktyczne decyzji administracyjnej (wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których organ innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej) i jego uzasadnienie prawne (wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa).

W toku kontroli kontrolujący zalecił też pracownikowi odpowiedzialnemu za prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych systematyczne przeglądanie, za pośrednictwem internetu, Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), która dostępna jest pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Baza ta zawiera wyroki i postanowienia wraz z uzasadnieniem (symbol „6050” dotyczy spraw z zakresu obowiązku meldunkowego, zaś symbol „6059” dotyczy udostępniania danych osobowo-adresowych). Spełniając funkcję informacyjną i edukacyjną, wspomniana Baza może przyczynić się do pogłębiania wiedzy z zakresu prawa administracyjnego.

Przy formułowaniu w powyższym zakresie oceny częściowej przyjęto następujące mierniki i odpowiadającą im skalę punktów:

- a) prawidłowość sporządzania decyzji administracyjnych w sprawach meldunkowych pod względem zawartości wymaganych składników, w tym uzasadnienia faktycznego i prawnego, prawidłowość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego pod względem udokumentowania dowodów i zebrania wyczerpującego materiału dowodowego, zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, a także szybkości postępowania – 33 punkty;
- b) przestrzeganie zasad określonych w instrukcji kancelaryjnej i jednolitym rzeczowym wykazie akt – 2 punkty, co razem stanowi 35 punktów.

4. W zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL.

W analizowanym okresie do UG Kijewo Królewskie wpłynęło ogółem 40 wniosków o udostępnienie danych osobowych realizowanych na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności. Wnioski gromadzone są w oznaczonej i wydzielonej podteczce pn. „Realizacja wniosków w oparciu o art. 46 ustawy o e. l.”, zgodnie z prowadzonym według kolejności wpływu spisem spraw. Wybiórczej kontroli poddano 10 takich wniosków.

W wyniku analizy ww. dokumentów stwierdzono, co następuje. Z wnioskami najczęściej występowali komornicy sądowi, policja, straż gminna oraz GOPS. Odpowiedzi udzielane były w formie pisemnej, w zasadzie bez zbędnej zwłoki, na pisemny wniosek zainteresowanego podmiotu (art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o ewidencji ludności).

Ustalono, że tylko nieliczne wnioski, spośród złożonych, podlegały opłacie za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych. Ponadto ustalono, że w kontrolowanym okresie nie było przypadku złożenia wniosku przez podmiot, który wskazał wyłącznie interes faktyczny w ubieganiu się o dane. Nie było również przypadku wydania przez organ decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 47 ust. 3 ww. ustawy, odmawiającej udostępnienia danych jednostkowych.

Podczas przeprowadzania kontroli kontrolujący udzielił także niezbędnych wyjaśnień i wskazówek w zakresie stosowania przepisów powołanej ustawy o ewidencji ludności, które należy bezwzględnie przestrzegać przy rozpatrywaniu wniosków o udostępnienie danych osobowych (jednostkowych), a mianowicie:

a/ w sytuacji, gdy uzasadnienie wniosku o udostępnienie danych nie wskazuje konkretnego przepisu prawa materialnego względnie źródła prawa, w oparciu o które występujący wywodzi swoje prawa do dochodzenia roszczenia przed sądem powszechnym, lub gdy wniosek nie zawiera innych dowodów potwierdzających interes prawny wnioskodawcy – organ, mając na uwadze treść art. 8 i art. 9 Kpa, powinien dołożyć starań, aby w pierwszej kolejności pouczyć stronę, że wykazanie interesu prawnego w pozyskaniu danych określonej osoby należy do obowiązków tej strony; w takiej sytuacji organ wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku przez wykazanie posiadania interesu prawnego,

b/ w przypadku niemożności udokumentowania istnienia interesu prawnego w otrzymaniu danych osobowych, organ – zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy – wystąpi do osoby, której dane dotyczą, o wyrażenie zgody na udostępnienie jej danych osobowych,

c/ w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wykazał istnienia interesu prawnego w pozyskaniu żądanych danych oraz w sytuacji, gdy osoba, której dane dotyczą, nie wyraziła zgody na udostępnienie jej danych osobowych, organ – powołując się na art. 47 ust. 3 ww. ustawy – wydaje decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia danych.

Stwierdzić również należy, że do UG Kijewo Królewskie w analizowanym okresie wpłynęło ogółem 109 wniosków o wydanie zaświadczenia potwierdzającego zameldowanie danej osoby na terenie Gminy. Wnioski gromadzone są w oznaczonej i wydzielonej podteczce pn. „Zaświadczenia wydawane w oparciu o art. 45 ust. 2 ustawy o e. l.”, zgodnie z prowadzonym według kolejności wpływu spisem spraw. Zbadano losowo 2 zrealizowane wnioski.

Przy formułowaniu w powyższym zakresie oceny częściowej przyjęto następujące mierniki i odpowiadającą im skalę punktów:

- a) prawidłowość i terminowość załatwiania wniosków o udostępnienie danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL – 25 punktów;
- b) przestrzeganie zasad określonych w instrukcji kancelaryjnej i jednolitym rzeczowym wykazie akt – 3 punkty, co razem stanowi 28 punktów.

Reasumując, w wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność Urzędu Gminy w Kijewie Królewskim ocenia się pozytywnie. Zastosowane w poszczególnych zakresach kontroli mierniki i odpowiadająca im skala punktów umożliwiły – po podliczeniu liczby wszystkich punktów, których łącznie przyznano 98 (w skali punktów od 0 do 100) – dokonać oceny działalności jednostki kontrolowanej.

Odnotować należy, że do Projektu Wystąpienia Pokontrolnego z dnia 18 grudnia 2017 r. kierownik jednostki kontrolowanej nie zgłosił zastrzeżeń.

Niniejsze Wystąpienie Pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

.....
(podpis i pieczęć Wojewody)