



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WSOC.I.431.3.2018.MK.II

Bydgoszcz, 26 czerwca 2018 r.

Pan
Józef Predenkiewicz
Wójt Gminy Kikół
Plac Kościuszki 7
87 – 620 Kikół

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 Kikół, Plac Kościuszki 7, 87-620 Kikół, w dniu 28 maja 2018 r. przeprowadzona została kontrola prawidłowości przez Pana Mariana Konopackiego – st. inspektora wojewódzkiego, pracownika Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (upoważnienie nr 304/2018), w zakresie:

1. przedmiot kontroli: realizacja zadań związanych z ewidencją ludności i udostępnianiem danych osobowych,
2. okres objęty kontrolą: od dnia 1.06.2017 r. do dnia 28.05.2018 r.

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

Ocena ta obejmuje następujące oceny cząstkowe w zakresie:

- 1) wyposażenie 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 udostępnienie danych osobowych z rejestru mieszkańców 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 należy do zadań samodzielnego stanowiska pracy ds ewidencji ludności Urzędu Gminy /UG/ Kikół. Zadania dotyczące ewidencji ludności, wynikające z powołanej na wstępie ustawy, realizowane są przez Panią Zdzisławę Pukłacką – inspektora ds ewidencji ludności, wykonującej jednocześnie zadania na stanowisku kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kikole. Podczas nieobecności ww. osoby zastępstwo pełni (na stanowisku ds ewidencji ludności) inspektor Pani Barbara Wojciechowska, która (w tym samym pokoju) prowadzi również zadania w zakresie dowodów osobistych, spraw wojskowych i zarządzania kryzysowego.

Biuro ds ewidencji ludności mieści się na parterze budynku UG i zajmuje 1 pokój, w którym pracę wykonują obie ww. osoby. Przedmiotowe 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/ oraz w rejestrze mieszkańców. Według stanu na dzień 28.05.2018 r. Gmina Kikół miała zameldowanych na pobyt stały ogółem 7.161 osób, w tym 3.536 kobiet i 3.625 mężczyzn. W zbiorze danych osób zameldowanych na pobyt czasowy (trwający ponad 3 miesiące) zameldowanych było 147 osób, w tym 82 kobiety i 65 mężczyzn. W rejestrze PESEL i rejestrze mieszkańców Gminy Kikół zameldowanych czasowo było także 2 cudzoziemców, posiadających status cudzoziemca NUE (art. 8 pkt 24a lit. c ustawy).

W okresie badanym stwierdzono przyjęcie: 136 zgłoszeń zameldowania na pobyt stały (w okresie 1.06. – 31.12.2017 r. były 83 takie zgłoszenia, a w okresie 1.01. – 28.05.2018 r. były 53 zgłoszenia), 56 zgłoszeń zameldowania na pobyt czasowy (w okresie 1.06. – 31.12.2017 r. było 12 takich zgłoszeń, a w okresie 1.01. – 28.05.2018 r. było 44), a także 16 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego (w okresie 1.06. – 31.12.2017 r. było ich 9, a w okresie 1.01. – 28.05.2018 r. było 7) oraz 6 zgłoszeń wymeldowania z pobytu czasowego (wszystkie w okresie 1.01. – 28.05.2018 r.).

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: 7 druków zameldowania na pobyt stały, 5 druków zameldowania na pobyt czasowy oraz 4 druki wymeldowania z pobytu stałego. W kontrolowanym okresie nie zgłoszono wyjazdu za granicę. Kontroli poddano również zgłoszenia 2 cudzoziemców o zameldowaniu na pobyt czasowy.

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 rozporządzeniami 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) oraz z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (Dz. U. poz. 2411). 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.

Przy formułowaniu powyższej oceny 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” (odrębnie na 2017 i 2018 rok), ustalono, że w okresie objętym kontrolą wszczęto z wniosku strony 3 postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych, z tego 1 zostało zakończone wydaniem decyzji o zameldowaniu na pobyt stały oraz 2 zakończone wydaniem 3 decyzji umorzeniowych (art. 105 Kpa). Od decyzji tych nie wniesiono odwołań.

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/ do wniosku o wszczęcie postępowania o zameldowanie strona zainteresowana dołączała wypełniony i podpisany przez siebie druk zgłoszenia pobytu stałego (lub czasowego),
- 4/ 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,
- 5/ w przypadku wystąpienia braku formalnego podania organ gminy wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia braku, powołując się na treść art. 64 § 2 Kpa,
- 6/ o wszczęciu postępowania zawiadamiano, zgodnie z treścią art. 61 § 4 Kpa, wszystkie osoby będące stronami w sprawie,

- 7/ w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ wyjaśniał stronie wymeldowywanej przedmiot postępowania, pouczając jednocześnie o treści art. 32 i 33 Kpa (pełnomocnictwo procesowe) oraz art. 41 Kpa (obowiązek strony zawiadomienia organu o każdej zmianie swojego adresu i skutkach prawnych zaniedbania obowiązku takiego zawiadomienia),
- 8/ 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),
- 9/ 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 (w tym pkt 5 in fine) Kpa,
- 10/ organ zapewniał stronom udział w czynnościach postępowania dowodowego, zawiadamiając strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu, z zachowaniem 7-dniowego terminu (art. 79 § 1 Kpa),
- 11/ z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (przesłuchanie stron i świadków, oględziny), organ sporządzał protokół (art. 67 Kpa), przy czym uczestnicy postępowania przesłuchiwani byli po uprzednim pouczeniu o treści art. 233 § 1 Kodeksu karnego (odpowiedzialność za fałszywe zeznania),
- 12/ zwrotne potwierdzenia odbioru pism przez uczestników postępowania organ dołączał do akt danej sprawy,
- 13/ po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem w sprawie decyzji, organ zawiadamiał strony o treści art. 10 § 1 Kpa,
- 14/ decyzje administracyjne, wydane na podstawie art. 104 § 1 Kpa, zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i § 3 Kpa, a mianowicie: oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony (stron), powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne (uzasadnienia decyzji wskazują dowody zebrane w sprawie, na których organ się oparł; uzasadnienia prawne decyzji zawierają wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa); decyzje podpisane są przez uprawnioną do tego osobę przy użyciu stosownych pieczęci i zawierają pouczenie o środkach odwoławczych; strony otrzymują decyzje za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 15/ jeśli chodzi o decyzje administracyjne, wydane na podstawie art. 105 Kpa (tzw. decyzje umorzeniowe), to należy stwierdzić, że zawierały w zasadzie wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i § 3 Kpa; jednak w decyzjach tych brakowało dwóch elementów, a mianowicie: dodatkowego pouczenia o prawie strony do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (art. 107 § 1 pkt 7 in fine Kpa) oraz wyjaśnienia podstawy prawnej, z przytoczeniem przepisu prawa (chodzi tutaj o treść art. 105 § 1 Kpa), w uzasadnieniu prawnym decyzji organu (art. 107 § 3 in fine Kpa),
- 16/ dla zbadanych spraw (3) 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, Pani insp. Zdzisławie Pukłackiej, 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 (chodzi o ustawę 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) 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, po pierwsze: faktów, które organ uznał za udowodnione, po drugie: dowodów, na których się oparł, oraz po trzecie: 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 oceny 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 i rejestru PESEL.

Do UG Kikół w okresie objętym kontrolą wpłynęło ogółem 109 wniosków o udostępnienie danych osobowych realizowanych na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności. Wnioski gromadzone są w odpowiedniej teczce 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, urzędy skarbowe, straż gminna oraz samorządowe jednostki opieki społecznej (PCPR, ROPS). Odpowiedzi udzielane były w formie pisemnej, w zasadzie bez zbędnej zwłoki, na pisemny wniosek zainteresowanego podmiotu (art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności). Ustalono, że w kontrolowanym okresie nie było przypadku złożenia wniosku przez podmiot, który wskazał wyłącznie interes faktyczny w ubieganiu się o dane (art. 46 ust. 2 pkt 3 ustawy). Nie było również przypadku wydania przez organ decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 47 ust. 3 ww. ustawy, odmawiającej udostępnienia danych osobowych (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.

Ponadto stwierdzić należy, że do UG Kikół w analizowanym okresie wpływało również wiele wniosków o wydanie zaświadczenia potwierdzającego zameldowanie danej osoby na terenie Gminy Kikół. Wnioski gromadzone są w odpowiedniej teczce zgodnie z prowadzonym według kolejności wpływu spisem spraw. Zbadano losowo 1 zrealizowany wniosek.

Przy formułowaniu powyższej oceny 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 Kikole 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.

Kontrolę wpisano do książki kontroli UG Kikół pod numerem 46/2018 (pierwsza kontrola w 2018 roku).

Odnotować należy, że do Projektu Wystąpienia Pokontrolnego z dnia 11 czerwca 2018 r. kierownik jednostki kontrolowanej nie zgłosił zastrzeżeń.

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)