

PROJEKT WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

Nr 8465 Na podstawie art. 36 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 2016 r., poz. 722) w Urzędzie Gminy w Dobrczu, ul. Długa 50, 86-022 Dobrcz, w dniu 14 czerwca 2016 r. przeprowadzona została przez Małgorzatę Kowalik – głównego specjalistę i Pana Mariana Konopackiego – starszego inspektora wojewódzkiego, pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, kontrola w zakresie:

1. przedmiot kontroli: realizacja zadań związanych z ewidencją ludności i udostępnianiem danych osobowych.
2. okres objęty kontrolą: od 01.06.2015 r. do dnia 01.06.2016 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie z uchybieniami.

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 Referatu Spraw Obywatelskich /RSO/ Urzędu Gminy w Dobrczu. Zadania dotyczące ewidencji ludności, wynikające z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2016 r., poz. 722), wykonywane są: przez Panią Annę Kowalską – kierownika RSO oraz Panią Hannę Gołembkę – inspektora ds ewidencji ludności, dowodów osobistych, wojskowych i kancelarii materiałów niejawnych, oraz pełniącej funkcję Zastępcy Kierownika USC.

Siedziba ww. Referatu mieści się na parterze budynku Urzędu Gminy w Dobrczu przy ul. Długiej 50. Warunki lokalowe umożliwiają prawidłową obsługę interesanta oraz sprawną obsługę systemów informatycznych. Biuro jest odpowiednio zabezpieczone; drzwi zamykane są na zamki patentowe, zainstalowany jest system całodobowej ochrony elektronicznej, w tym kamera oraz wstawione są szyby antywłamaniowe. Pieczętki przechowywane są w biurku zamykanym na zamki patentowe.

Według stanu na dzień 14.06.2016 roku Gmina Dobrcz miała zameldowanych na pobyt stały ogółem 10.962 osób. W zbiorze danych osób zameldowanych na pobyt czasowy trwający ponad 3 m-ce ogółem zameldowanych było 195 osób. W rejestrze zamieszkania cudzoziemców zameldowanych było czasowo 28 osób i na stałe 5 osób.

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

Ewidencja ludności prowadzona jest w formie elektronicznej w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, zwanym w skrócie PESEL, w rejestrze mieszkańców oraz w rejestrze zamieszkania cudzoziemców.

W ww. zbiorach meldunkowych Urząd Gminy w Dobrczu 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 (KOM-ach) ustalono, co następuje.

Druki zgłoszenia zameldowania i wymeldowania są przechowywane w odpowiednio oznaczonych i pogrupowanych teczkach, opisanych jako:

- zameldowanie na pobyt stały,
- zameldowanie na pobyt czasowy,
- wymeldowanie.

Z zakresu wymienionego w pkt 1 wybiórczej kontroli poddano :

- 18 druków zameldowania na pobyt stały zgłoszonych przez osoby o nr PESEL: ~~82050411938, 07302400318, 86021602061, 75031403612, 52031000284, 85031002311, 83010702007, 88042901301, 81110800566, 90033014315, 10231102772, 79042810021, 33042101673, 87040801095, 37020609397, 12202102095, 77021302133, 73073010988.~~
- 9 druków zameldowania na pobyt czasowy zgłoszone przez osoby o nr PESEL: ~~77101002570, 08283101104, 10320201716, 94030514020, 79060801477, 72081005274, 89100107620, 64122408520, 79011302542.~~
- 9 druków wymeldowania z pobytu stałego zgłoszone przez osoby o nr PESEL: ~~97031000524, 74040904200, 780303003174, 68050106013, 71101011641, 81110602571, 52031000284, 78052305183, 80022317683.~~
- 6 druków zgłoszeń wyjazdów za granicę osób o nr PESEL: ~~60031404215, 73050703254, 80111702631, 06102200211, 82002002411, 82061300250.~~
- 5 druków zameldowania cudzoziemców: obywatela Białorusi, Rosji, Tunezji i dwóch obywateli Ukrainy.

Rejestr zamieszkania cudzoziemców prowadzony jest w Urzędzie Gminy w Dobrczu w formie komputerowej.

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 (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1290). Każde poddane kontroli zgłoszenie zawierało wszystkie dane wymagane do dokonania czynności, każde opatrzone było datą i podpisem osoby przyjmującej zgłoszenie. Zameldowanie cudzoziemców organ dokonuje zgodnie z art. 43 ustawy o ewidencji ludności, do zgłoszenia każdorazowo dołączona jest kserokopia

dokumentu stanowiącego odpowiednio podstawę zameldowania na okres wskazany na druku (jak np. zezwolenie). Nadto kontroli poddano kilka zleceń z innych organów gmin, dotyczących usunięcia niezgodności. W większości przypadków są one realizowane na bieżąco.

W zakresie pkt 2 kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie.

3. W zakresie dokumentacji prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych.

Na podstawie segregatorów oznaczonych odpowiednio dla danego roku nr RSO.5343.1...2015 i RSO.5343.1...2016 zawierających spis spraw ustalono, że w okresie objętym kontrolą (od 1.06.2015 r. do 1.06.2016 r.) wszczęto z wniosku strony 16 postępowań administracyjnych w trybie art. 35 powołanej na wstępie ustawy o ewidencji ludności, w tym w okresie badanych 7 miesięcy 2015 roku – 8, a w ciągu 5 miesięcy 2016 roku – 8, spośród których 11 zakończono wydaniem decyzji (w 2015 roku – 8, a w 2016 roku – 3), z tego decyzji:

- a) o wymeldowaniu z pobytu stałego – 5 (w 2015 roku – 3, w 2016 roku – 2),
- b) o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 Kpa – 6 (w 2015 roku – 5, w 2016 roku 1).

Dodać należy, że 1 sprawa nie została w ogóle wszczęta, choć formalnie (tj. w drodze postanowienia) nie odmówiono wszczęcia postępowania.

Ustalono też, że według stanu na dzień kontroli (14.06.2016 r.) nadal prowadzonych było 5 postępowań administracyjnych.

W analizowanym okresie nie wydano decyzji o odmowie wymeldowania z pobytu stałego lub czasowego, nie wydano też decyzji w przedmiocie zameldowania na pobyt stały lub czasowy.

Od wspomnianych decyzji (11) nie wniesiono odwołania.

Ponadto ustalono, że w kontrolowanym okresie nie wszczęto z urzędu postępowań w sprawie meldunkowej w trybie art. 35 lub art. 31 powołanej wyżej ustawy.

Kontroli poddano wybranych losowo 8 spraw meldunkowych, z tego z 2015 roku (tj. z badanego okresu od 1.06. do 31.12.2015 r.) 4 sprawy oraz z 2016 roku (z okresu od 1.01. do 1.06.2016 r.) również 4 sprawy. Oto zbadane akta spraw:

1) Nr RSO.5343.1.17.2015. Sprawa wszczęta z wniosku Spółdzielni Mieszkaniowej „Jedność” w Trzęsaczu o wymeldowanie z pobytu stałego ~~Anieli O.~~ O. (data wpływu pisma 3.06.2015 r.). Wnioskodawca wskazał m. in., że ww. osoba od 4 lat nie mieszka pod podanym adresem.

Powołując się na art. 61 § 4 Kpa, organ gminy pismem z dnia 12.06.2015 r. zawiadomił wnioskodawcę o wszczęciu postępowania w sprawie. Kolejnym pismem z dnia 15.06.2015 r. organ o powyższym zawiadomił również stronę Anielę O., lecz pismo to wróciło z adnotacją: „adresat nie mieszka”.

Następnie organ gminy podjął w sprawie następujące czynności. Pismem z dnia 15.07.2015 r. zawiadomił strony o treści art. 36 § 1 Kpa, a pismem z dnia 22.07.2015 r. – powołując się na art. 85 § 1 Kpa – wyznaczył termin oględzin domu. Oba te pisma nie zostały jednak skutecznie doręczone stronie Anieli O. W protokole oględzin z dnia 29.07.2015 r. ustalono m. in., że

przedmiotowy dom jest opuszczony i zaniedbany, a z zeznań kilku świadków (mieszkających po sąsiedzku) uzyskano informację, że ~~.....~~ prawdopodobnie przebywa w jednym z bydgoskich szpitali. Na adres szpitala organ gminy pismem z dnia 29.07.2015 r. zawiadomił ~~.....~~ o wszczęciu nin. postępowania, lecz również i to pismo wróciło do organu. Kolejnym pismem z dnia 19.08.2015 r. organ gminy zawiadomił strony o treści art. 36 § 1 Kpa.

W odpowiedzi na wniosek organu z dnia 24.08.2015 r. w sprawie wyznaczenia dla nieobecnej w sprawie strony kuratora, Sąd Rejonowy w Bydgoszczy zobowiązał organ do przedłożenia zaświadczenia o karalności ~~.....~~, po czym postanowieniem z dnia 13.10.2015 r. ustanowił dla nieobecnej ~~.....~~ przedstawiciela w osobie Joanny T. – pracownika organu gminy (data wpływu postanowienia 24.11.2015 r.).

Pismem z dnia 1.10.2015 r. oraz z dnia 16.11.2015 r. organ powiadomił wnioskodawcę o treści art. 36 § 1 Kpa.

Odnotować należy, że przed wydaniem w sprawie decyzji nie zastosowano wymogu z art. 10 § 1 in fine Kpa.

W dniu 25.11.2015 r., powołując się na art. 104 Kpa oraz art. 35 ww. ustawy, organ gminy wydał decyzję o wymeldowaniu Anieli O. z pobytu stałego.

Odnotować też należy, że w aktach analizowanej sprawy brak było zwrotki potwierdzającej odbiór ww. decyzji przez ustanowionego kuratora.

2) Nr RSO.5343.1.20.2015. Sprawa wszczęta z wniosku ~~.....~~ R. o wymeldowanie z pobytu stałego ~~.....~~ R. (data wpływu pisma 31.07.2015 r.). Występująca wskazała m. in., że jej były mąż od 5 lat nie mieszka pod podanym adresem.

Należy odnotować, że organ gminy nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania w sprawie, a jedynie pismem z dnia 4.08.2015 r., skierowanym do wnioskodawczyni, poinformował, że ~~.....~~ R. w dniu 24.04.2015 r. wymeldował się z pobytu stałego.

Stwierdzić należy, że w badanym przypadku wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 61a Kpa (tj. bezprzedmiotowość wszczęcia postępowania o wymeldowanie z powodu wymeldowania się osoby zobowiązanej), co oznacza, że organ powinien był wydać w sprawie postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania; zgodnie bowiem z art. 61a § 1 Kpa – gdy żądanie (wszczęcia postępowania administracyjnego) zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, przy czym na postanowienie to służy zażalenie (art. 61a § 2 Kpa).

3) Nr RSO.5343.1.25.2015. Sprawa wszczęta z wniosku ~~.....~~ K. o wymeldowanie z pobytu stałego ~~.....~~ W. wraz z małoletnią ~~.....~~ W. (data wpływu pisma 28.09.2015 r.). We wniosku podano, że ww. osoba wyprowadziła się do Bydgoszczy, do swojego męża.

Powołując się na art. 61 § 4 Kpa, organ gminy pismem z dnia 30.09.2015 r. zawiadomił obie strony o wszczęciu postępowania w sprawie, przy czym w piśmie do strony ~~.....~~ Katarzyny W. organ wezwał ją do wskazania dwóch świadków w celu potwierdzenia faktu opuszczenia lokalu. Kolejnym pismem z dnia 30.09.2015 r. organ powiadomił stronę Katarzynę W. o tym, że może ona dopełnić obowiązku meldunkowego lub złożyć wyjaśnienia w sprawie, a także poinformował ww. osobę, że zostanie przesłuchana przez inny organ w ramach pomocy prawnej (w miejscu faktycznego jej zamieszkania). Pismem z dnia 1.10.2015 r. organ gminy wystąpił do Urzędu Miasta /UM/ Bydgoszczy z prośbą o przesłuchanie strony ~~.....~~ Katarzyny W. (zamieszkałej w Bydgoszczy), dołączając jednocześnie formularz pn. „Protokół przesłuchania strony” w celu jego wypełnienia [dowód: akta kontroli – karty 1-2].

W aktach sprawy znajduje się pismo UM w Bydgoszczy z dnia 27.10.2015 r. (data wpływu

pisma 30.10.2015 r.) wraz z załączonymi dwoma drukami pn. „Zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego”, własnoręcznie wypełnionymi i podpisanymi przez stronę ~~Katarzynę W.~~ (drugi druk dotyczy wymeldowania małoletniej Wiktorii W.).

Decyzją z dnia 3.11.2015 r., powołując się na art. 105 § 1 Kpa, organ umorzył przedmiotowe postępowanie, bowiem sama zainteresowana dokonała w dniu 27.10.2015 r. wymeldowania siebie i małoletniej córki z dotychczasowego pobytu stałego [dowód: akta kontroli – karta 3].

4) Nr RSO.5343.1.30.2015. Sprawa wszczęta z wniosku ~~Justyny D.~~ o wymeldowanie z pobytu stałego ~~Macieja D.~~ (data wpływu pisma 24.11.2015 r.). W uzasadnieniu wniosku podano, że wymieniony, były mąż występującej, nie mieszka pod wskazanym adresem.

Powołując się na art. 61 § 4 Kpa, organ gminy pismem z dnia 26.11.2015 r. zawiadomił obie strony o wszczęciu postępowania w sprawie [dowód: akta kontroli – karta 4].

Odnosić trzeba, że w aktach badanej sprawy znajduje się wypełniony własnoręcznie i podpisany przez stronę ~~Macieja D.~~ formularz meldunkowy pn. „Zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego”.

Decyzją z dnia 10.12.2015 r., powołując się na art. 105 § 1 Kpa, organ gminy umorzył przedmiotowe postępowanie, ponieważ sam zainteresowany w dniu 10.12.2015 r. wymeldował się z pobytu stałego.

5) Nr RSO.5343.1.1.2016. Sprawa wszczęta z wniosku ~~Gabriele Rz.~~ o wymeldowanie z pobytu stałego ~~Grzegorz Rz.~~ (data wpływu pisma 4.01.2016 r.). Wnioskodawca wskazała m. in., że wymieniony, jej mąż, od 3 lat nie przebywa pod podanym adresem.

Powołując się na art. 61 § 4 Kpa, organ gminy pismem z dnia 8.01.2016 r., wysłanym za granicę (Niemcy), skutecznie zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w sprawie. Odnosić trzeba, że w piśmie do strony ~~Grzegorz Rz.~~ organ nie pouczył go o obowiązku wskazania w kraju pełnomocnika do doręczeń i skutkach niedopełnienia tego obowiązku [dowód: akta kontroli – karta 5].

Pismem z dnia 14.03.2016 r., doręczonym również skutecznie na adres pobytu za granicą, organ ponownie wezwał stronę ~~Grzegorz Rz.~~ do złożenia w sprawie wyjaśnień względnie wymeldowania się z pobytu stałego.

Wskazać trzeba, że przed wydaniem w sprawie decyzji nie zastosowano wymogu z art. 10 § 1 in fine Kpa.

W dniu 27.05.2016 r., powołując się na art. 104 Kpa oraz art. 35 ustawy o ewidencji ludności, organ gminy wydał decyzję o wymeldowaniu ~~Grzegorz Rz.~~ z pobytu stałego [dowód: akta kontroli – karta 6].

Wskazać również trzeba, że w aktach analizowanej sprawy brak było zwrotki potwierdzającej odbiór ww. decyzji przez wymeldowanego.

6) Nr RSO.5343.1.3.2016. Sprawa wszczęta z wniosku małżonków ~~Heleny i Mieczysława K.~~ o wymeldowanie z pobytu stałego ~~Dariusza K.~~ (data wpływu pisma 12.02.2016 r.). Występujący wskazali m. in., że wymieniony, ich syn, od 5 miesięcy nie mieszka pod podanym adresem.

Powołując się na art. 61 § 4 Kpa, organ gminy pismem z dnia 12.02.2016 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w sprawie. Pismem zaś z dnia 5.03.2016 r. organ zawiadomił strony o treści art. 36 § 1 Kpa. Kolejnym pismem z dnia 11.03.2016 r. organ gminy wezwał stronę ~~Dariusza K.~~, aby w wyznaczonym terminie (do dnia 31.03.2016 r.) wypełnił i podpisał załączony druk meldunkowy (dot. wymeldowania z pobytu stałego) oraz odesłał go do urzędu tego organu [dowód: akta kontroli – karta 7]. Odnosić należy, że ww. pisma (3) nie zostały

skutecznie doręczone stronie ~~Dariuszowi K.~~ Pomimo tego organ nie wystąpił do właściwego sądu w trybie art. 34 § 1 Kpa z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnego ~~Dariusza K.~~

Podkreślenia wymaga, że przed wydaniem w sprawie decyzji nie zastosowano wymogu z art. 10 § 1 in fine Kpa.

W dniu 25.04.2016 r., powołując się na art. 104 Kpa oraz art. 35 ww. ustawy, organ gminy wydał decyzję o wymeldowaniu ~~Dariusza K.~~ z pobytu stałego.

7) Nr RSO.5343.1.7.2016. Sprawa wszczęta z wniosku małżonków T. i G. B. o wymeldowanie z pobytu stałego córki ~~Natalii B.~~ (data wpływu pisma 5.04.2016 r.).

Powołując się na art. 61 § 4 Kpa, organ gminy pismem z dnia 8.04.2016 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w sprawie.

W dalszej kolejności organ gminy podjął w sprawie następujące czynności. Wystąpił do Urzędu Miasta /UM/ Bydgoszczy z prośbą o przesłuchanie strony ~~Natalii B.~~, dołączając do pisma formularz pn. „Protokół przesłuchania strony” w celu wypełnienia go. Pismem z dnia 10.05.2016 r. zwrócił się do wnioskodawców T. i G. B. z prośbą o wskazanie dwóch świadków, którzy potwierdziliby fakt opuszczenia lokalu przez wymeldowywaną. Organ gminy skierował także pismo do Komisarzatu Policji w Koronowie. Wystąpił ponownie do UM Bydgoszczy z prośbą o przesłuchanie w sprawie określonej osoby w charakterze świadka. Sprawa jest w toku.

8) Nr RSO.5343.1.9.2016. Sprawa wszczęta z wniosku ~~Marci G.~~ o wymeldowanie ~~Rosy K.~~ z pobytu stałego (data wpływu pisma 17.05.2016 r.).

Powołując się na art. 61 § 4 Kpa, organ gminy pismem z dnia 23.05.2016 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w sprawie.

Jak wynika z akt sprawy, pismem z dnia 23.05.2016 r. organ gminy wystąpił do Urzędu Gminy Pruszcz (powiat świecki) z prośbą o przesłuchanie strony ~~Rosy K.~~, dołączając do pisma formularz pn. „Protokół przesłuchania strony” w celu wypełnienia go przez organ realizujący pomoc prawną. Sprawa w toku.

Jednocześnie ustalono, że w źródłowym segregatorze pn. „Postępowania administracyjne w 2015 roku” o sygn. RSO.5343.1.(...).2015 znajdują się również sprawy, które w ogóle nie zostały wszczęte przez kontrolowany organ w trybie art. 61 § 1 Kpa w zw. z art. 4 powołanej ustawy o ewidencji ludności. Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 4 ww. ustawy – organy gminy wykonują zadania określone w ustawie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Wyjaśnić należy, że jak wynika z ustnego oświadczenia pracownika merytorycznego, Pani insp. Hanny Gołębki, do kategorii spraw o podanej sygnaturze zostały zaliczone jako „zbliżone” w zakresie spraw meldunkowych – sprawy prowadzone przez inny organ gminy, który w trybie art. 52 Kpa (pomoc prawna) zleca właściwemu organowi administracji publicznej (we wszystkich kontrolowanych tutaj przypadkach właściwym organem jest Wójt Gminy Dobrcz) przeprowadzenie określonych czynności procesowych, jak np. przesłuchanie osoby w charakterze strony lub świadka.

Ustalono też, że w ciągu 2015 roku spraw takich, tj. z zastosowaniem pomocy prawnej zrealizowanej przez Wójta Gminy Dobrcz, było ogółem 7, z tego w okresie badanym od 1.06. do 31.12.2015 r. było 5 (chodzi o sprawy oznaczone jako: RSO.5343.1.21.2015, RSO.5343.1.23.2015, RSO.5343.1.24.2015, RSO.5343.1.26.2015 oraz RSO.5343.1.29.2015). Natomiast w ciągu 2016 roku (od 1.01. do 1.06.2016 r.) była tylko jedna (1) taka sprawa (ozn. sygn. RSO.5343.1.2.2016) [dowód: akta kontroli – karta 8].

Podsumowując zbadane akta spraw, należy stwierdzić, co następuje:

1/ w piśmie zawiadamiającym strony o wszczęciu postępowania administracyjnego organ nie wskazywał daty wszczęcia takiego postępowania; zgodnie z art. 61 § 3 Kpa – datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (tj. data wpływu podania do sekretariatu Urzędu Gminy Dobrcz),

2/ do podania (wniosku) nie dołączano dowodu w postaci należnej opłaty skarbowej w wysokości 10 zł; we wszystkich zbadanych sprawach nie stwierdzono takiego przypadku,

3/ organ nie badał legitymacji prawnej wnioskodawcy jako strony postępowania o wymeldowanie; zgodnie z art. 28 Kpa w związku z art. 35 i art. 28 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności – z wnioskiem o wymeldowanie obywatela polskiego (który opuścił miejsce pobytu stałego, albo opuścił miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu, i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się) może wystąpić właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, przy czym w rozumieniu art. 28 ust. 2 zd. 2 ustawy o ewidencji ludności – dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do lokalu może być w szczególności umowa cywilno-prawna, wypis z księgi wieczystej, decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu; we wszystkich zbadanych sprawach nie stwierdzono również, aby do akt sprawy dołączano dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu, z którego nastąpić ma wymeldowanie,

4/ o wszczęciu postępowania na żądanie jednej strony zawiadamiano, zgodnie z treścią art. 61 § 4 Kpa, wszystkie osoby będące stronami w danej sprawie,

5/ w przypadku gdy wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 61a Kpa, organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania; błędne jest natomiast zastosowanie zwykłej formy pisma, w treści którego organ informuje tylko stronę (wnioskodawcę) o określonym fakcie (zdarzeniu), co miało miejsce w badanej sprawie w pkt 2 (sygn. RSO.5343.1.20.2015),

6/ w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ, mając na uwadze art. 9 Kpa (ogólna zasada obowiązku organu administracji udzielania informacji faktycznej i prawnej), powinien wyjaśnić stronie wymeldowywanej przebywającej za granicą przedmiot postępowania, powołując się na treść art. 33 ust. 1-2, art. 35 i art. 36 ustawy o ewidencji ludności, wraz z jednoczesnym pouczeniem o treści art. 24 ust. 4 tej ustawy (możliwość wymeldowania się przez pełnomocnika), a także wskazać na treść art. 32 i 33 Kpa (pełnomocnictwo procesowe) oraz art. 40 § 4 i 5 Kpa (obowiązek strony zamieszkałej za granicą do wskazania w kraju pełnomocnika do doręczeń wraz z pouczeniem strony o skutkach prawnych niewskazania takiego pełnomocnika); w skontrolowanej sprawie w pkt 5 (sygn. RSO.5343.1.1.2016) organ całkowicie pominął powyższe wskazania,

7/ w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ gminy powinien jednocześnie pouczać strony o treści art. 41 Kpa (obowiązek strony zawiadomienia organu o każdej zmianie swojego adresu i skutkach prawnych zaniedbania obowiązku takiego zawiadomienia); w zbadanej sprawie w pkt 4 (sygn. RSO.5343.1.30.2015) organ całkowicie pominął powyższe wskazanie,

8/ w sprawie, w której organ nie mógł ustalić adresu strony wymeldowywanej, organ wystąpił z wnioskiem do właściwego sądu o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej w postępowaniu, tj. zgodnie z treścią art. 34 § 1 Kpa (zob. sprawa w pkt 1 o sygn. RSO.5343.1.17.2015); niezrozumiałe jest jednak, dlaczego w sprawie o zbliżonym charakterze (sprawa w pkt 6 o sygn. RSO.5343.1.3.2016), gdzie nie ustalono adresu miejsca pobytu wymeldowanego, organ gminy nie wystąpił do właściwego sądu w trybie art. 34 § 1 Kpa z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej osoby,

9/ 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),

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/ w toku postępowania organ stosował przepis art. 52 Kpa (pomoc prawna), zwracając się właściwego innego organu o wezwanie określonej osoby (zamieszkałej w danej gminie) do złożenia wyjaśnień lub zeznań (zob. sprawa w pkt 3 o sygn. RSO.5343.1.25.2015), jak również kontrolowany organ realizował wniosek innego organu gminy zwracającego się o pomoc prawną (zob. *dowód: akta kontroli – karta 8*),

12/ w toku postępowania wyjaśniającego organ wzywał osoby do udziału w podejmowanych czynnościach oraz do składania wyjaśnień lub zeznań osobiście bądź przez pełnomocnika lub na piśmie (art. 50 § 1 Kpa),

13/ z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (np. przesłuchanie stron i świadków, oględziny, rozprawa), 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),

14/ w przypadku niemożności załatwienia sprawy w terminie, o którym mowa w art. 35 Kpa, organ zawiadamiał strony o treści art. 36 Kpa, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy,

15/ zwrotne potwierdzenia odbioru pism przez uczestników postępowania organ dołączał do akt danej sprawy; pisma dwukrotnie awizowane organ również dołączał do akt sprawy,

16/ po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem w sprawie decyzji, organ powinien był zawiadomić strony (lub ich przedstawicieli) o treści art. 10 § 1 in fine Kpa; w analizowanych sprawach (pkt 1 o sygn. RSO.5343.1.17.2015, pkt 5 o sygn. RSO.5343.1.1.2016 oraz pkt 6 o sygn. RSO.5343.1.3.2016) organ gminy nie stosował wskazanego wyżej przepisu,

17/ decyzje administracyjne, wydane na podstawie art. 104 § 1 Kpa, zawierały w zasadzie 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; dodać również należy, że uzasadnienia decyzji są prawidłowe, choć stan faktyczny zbadanych spraw nie był złożony, trudny i skomplikowany; uzasadnienia decyzji wskazują dowody zebrane w sprawie, na których organ się oparł; stwierdzić jednak należy, że uzasadnienia prawne analizowanych decyzji nie zawierały wyjaśnienia podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa, tj. w szczególności brak było przytoczenia treści art. 35 ustawy o ewidencji ludności, jako podstawy materialnoprawnej decyzji o wymeldowaniu (zob. sprawa w pkt 5 o sygn. RSO.5343.1.1.2016); stwierdzić też należy, że decyzje administracyjne podpisane są przez uprawnioną do tego osobę przy użyciu stosownych pieczęci i zawierają pouczenie o środkach odwoławczych; strony otrzymują decyzje za zwrotnym potwierdzeniem odbioru; przy okazji dodać trzeba, że aktualnym źródłem publikacji przepisów prawa materialnego i procesowego dla rozstrzygania w sprawach meldunkowych są: w odniesieniu do Kodeksu postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2016 r., poz. 23, a w odniesieniu do ustawy o ewidencji ludności – Dz. U. z 2016 r., poz. 722,

18/ decyzje administracyjne, wydane na podstawie art. 105 Kpa, zawierały także w zasadzie wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i § 3 Kpa, z wyjątkiem uzasadnienia prawnego w postaci wyjaśnienia podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa, tj.

w szczególności brak było przytoczenia treści art. 105 § 1 Kpa, jako podstawy formalnoprawnej decyzji o umorzeniu (zob. sprawa w pkt 3 o sygn. RSO.5343.1.25.2015),

19/ zgodnie z wymogiem art. 66a Kpa organ administracji powinien założyć i prowadzić metryki spraw; niestety, jak ustalono, w analizowanych aktach spraw metryki takie nie były założone.

Podczas przeprowadzania kontroli kontrolujący udzielił niezbędnych wyjaśnień i wskazówek w zakresie prawidłowego stosowania niektórych przepisów procesowych (Kpa), które należy bezwzględnie przestrzegać podczas prowadzenia postępowania administracyjnego, a mianowicie:

a/ art. 61 § 1 Kpa (w sytuacji gdy z wnioskiem o wszczęcie postępowania w przedmiocie wymeldowania występuje podmiot niebędący właścicielem lokalu lub niedysponujący tytułem prawnym do lokalu, organ wszczyna postępowanie z urzędu; natomiast w sytuacji gdy w toku postępowania doszło do zmiany właściciela lokalu, z którego nastąpić ma wymeldowanie, organ stosownym pismem informuje właściwe osoby o uznaniu ich za strony w postępowaniu, a dotychczasowego właściciela lokalu organ informuje o utracie przez niego przymiotu strony w postępowaniu),

b/ art. 61a § 1 Kpa (odmowa wszczęcia postępowania),

c/ art. 64 § 2 Kpa (braki formalne wniosku; w przypadku wystąpienia braku formalnego podania organ wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braku),

d/ art. 105 § 2 Kpa (organ administracji może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, przy czym – co też istotne – nie sprzeciwia się temu druga strona),

e/ art. 107 § 3 Kpa (uzasadnienie decyzji zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne; uzasadnienie faktyczne zawiera m. in. wskazanie, po pierwsze – faktów, które organ uznał za udowodnione, po drugie – dowodów, na których organ się oparł, oraz po trzecie – przyczyn, z powodu których innym dowodom organ odmówił wiarygodności i mocy dowodowej; z kolei uzasadnienie prawne zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa),

f/ art. 7 Kpa (w celu realizacji zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym, polegającej na podejmowaniu przez organ wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, organ powinien mieć na uwadze przepisy rozwijające ww. zasadę, tj. art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 80, art. 86 i art. 89 § 2 Kpa),

g/ art. 10 Kpa (w celu zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu organ gminy podejmuje kroki na rzecz ustalenia miejsca pobytu strony wymeldowywanej i w tym celu zwraca się m. in. do członków rodziny strony o podanie aktualnego miejsca jej pobytu; przy okazji przypomnieć należy, że gwarancję czynnego udziału strony w postępowaniu zapewniają następujące przepisy Kpa: art. 78 § 1, art. 79 § 1 i 2, art. 81 i art. 86),

h/ art. 12 § 1 Kpa (zasada szybkości postępowania; zgodnie z art. 35 § 3 Kpa – załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej, wymagającej postępowania wyjaśniającego, powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, z uwzględnieniem art. 35 § 5 Kpa),

i/ art. 54 § 1 pkt 5 Kpa (treść wezwania powinna również wskazywać termin w znaczeniu m. in. dnia, godziny i miejsca stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika).

j/ art. 66a (metryka sprawy; zgodnie z § 3 tego przepisu – metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i powinna być na bieżąco aktualizowana, wskazując – jak stanowi § 2 – osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określając podejmowane przez te osoby czynności; jak z powyższego wynika, w metryce sprawy nie wskazuje się pism, które wpływają do organu, ani też zwrotnych potwierdzeń odbioru korespondencji).

W toku kontroli kontrolujący zalecił pracownikowi odpowiedzialnemu za prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych systematyczne przeglądanie, za pośrednictwem internetu, Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 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.

Reasumując powyższe ustalenia, stwierdzone podczas kontroli postępowań administracyjnych w zakresie spraw meldunkowych uchybienia mają charakter powtarzalny. Uchybienia te są wynikiem niewłaściwego stosowania lub braku zastosowania określonych przepisów prawa procesowego, jednakże nie wpływają one negatywnie na kontrolowaną działalność.

Niemniej jednak, pracownikowi odpowiedzialnemu za prowadzenie postępowań administracyjnych w ww. zakresie, Pani insp. Hannie Gołembce, udziela się następujących wskazówek:

1/ We wstępnej fazie postępowania administracyjnego – w piśmie zawiadamiającym strony o wszczęciu postępowania należy wskazać datę wszczęcia takiego postępowania, wyjaśnić, na czym polega przedmiot postępowania oraz pouczyć o treści art. 40 § 4 i 5 Kpa (w przypadku strony zamieszkałej za granicą) oraz o treści art. 41 Kpa;

każdorazowo należy też badać legitymację prawną (status) wnioskodawcy, jako strony postępowania administracyjnego, i w tym celu do akt sprawy zaleca się dołączać w postaci kserokopii stosowny dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu; jeśli brak takiego dokumentu we wniosku o wymeldowanie, należy w trybie art. 64 § 2 Kpa wezwać stronę do uzupełnienia wniosku; podobnie, należy wezwać występującego do uzupełnienia braku wniosku w sytuacji, gdy nie dokonano opłaty skarbowej w wysokości 10 zł;

w przypadku, gdy wystąpi przesłanka, o której mowa w art. 61a § 1 Kpa (np. wniosek złożyła osoba niebędąca stroną; postępowanie o wymeldowanie nie może być wszczęte z powodu uprzedniego wymeldowania się danej osoby w drodze czynności materialno-technicznej), należy wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia zażalenia (§ 2),

2/ W końcowej fazie postępowania administracyjnego – po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem w sprawie decyzji, należy zawiadomić strony, lub ich przedstawicieli, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 in fine Kpa); zaleca się, aby w piśmie zawiadamiającym o zakończeniu postępowania wyznaczyć stronom termin (np. 7-dniowy) w celu realizacji ww. uprawnienia,

3/ Składniki decyzji administracyjnej – decyzje rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 104 Kpa) lub w inny sposób kończący sprawę (art. 105 § 1 i 2 Kpa) powinny zawierać uzasadnienie prawne, polegające na wyjaśnieniu podstawy prawnej decyzji wraz z przytoczeniem treści przepisu prawa (art. 107 § 3 in fine Kpa);

pamiętać należy, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno zawierać nie tylko wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz dowodów, na których organ się oparł, ale również wskazanie przyczyn, z powodu których innym dowodom organ odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 Kpa),

4/ Metryka sprawy – dla każdej sprawy administracyjnej należy założyć i prowadzić metrykę sprawy (art. 66a Kpa).

Mając na uwadze uchybienia stwierdzone w postępowaniach administracyjnych, zaleca się, aby pracownikowi ewidencji ludności odpowiedzialnemu za prowadzenie spraw meldunkowych udzielić koniecznego instruktażu (przeprowadzonego np. przez radcę prawnego zatrudnionego w Urzędzie Gminy w Dobrczu) w zakresie prawidłowego stosowania przepisów procesowych.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność, o której mowa w pkt 3, ocenia się pozytywnie ze stwierdzonymi powyżej uchybieniami.

4. W zakresie udostępniania danych osobowych z Rejestru Mieszkańców i Rejestru Zamieszkania Cudzoziemców.

Do Urzędu Gminy w Dobrczu w 2015 roku łącznie wpłynęło 573, a w 2016 roku 295 wniosków o udostępnienie danych osobowych realizowanych na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności wraz z wnioskami o wydanie zaświadczenia w oparciu o art. 45 ust. 2 ww. ustawy.

Wnioski rejestrowane są w elektronicznym systemie obiegu dokumentów o nazwie PROTON, a następnie gromadzone są w segregatorach oznaczonych sygnaturą: RSO.5345...2015 i RSO.5345... 2016, zgodnie z prowadzonym według kolejności wpływu spisem spraw.

Wybiórczej kontroli poddano kilka wniosków o udostępnienie danych osobowych z rejestru mieszkańców o sygnaturach: RSO.5345.201.2015, RSO.5345.241.2015 RSO.5345.329.2015, RSO.5345.356.2015, RSO.5345.373.2015, RSO.5345.385.2015, RSO.5345.394.2015, RSO.5345.395.2015, RSO.5345.224.2016, RSO.5345.235.2016.

Wymienione wnioski stanowią załączniki do akt kontroli o nr od 9 do 18.

Podsumowując zbadane akta sprawy należy stwierdzić co następuje:

1. W poddanych kontroli sprawach dane osobowe udostępniane były zawsze na pisemny wniosek zainteresowanego podmiotu (art. 46 ust. 1 i ust. 2).
2. Udostępnianie danych w poddanych kontroli sprawach odbywało się z zachowaniem przepisów art. 46 i art. 53 ustawy o ewidencji ludności.
3. Odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych udzielana była w formie pisemnej, najpóźniej w ciągu kilku dni od otrzymania wniosku.

4. Poddane kontroli wnioski realizowane były m. in. dla: komorników sądowych, Straży Miejskiej, GOPS w Dobrczu, Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, Referatu Nieruchomości UG w Dobrczu, a więc podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 1, którym – zgodnie z art. 53 ustawy – udostępnia się dane nieodpłatnie.

W jednym przypadku, tj. w sprawie oznaczonej sygn. RSO.5345.385.2015 (wniosek złożony przez Open Finance Wierzytelności w Warszawie), powołując się na art. 65 § 1 Kpa, organ gminy przekazał wniosek innemu organowi, a więc zgodnie z właściwością miejscową. Powyższe działanie jest niezgodne ze stanowiskiem reprezentowanym w piśmie MSWiA z dnia 11.12.2015 r. (nr DSO/WEL-6100-144/15), w którym wskazano, że organ udostępnia wyłącznie dane aktualne zawarte w rejestrze mieszkańców i nie przekazuje wniosków o udostępnienie danych w trybie ww. art. 65 Kpa do organu gminy właściwego ze względu na zameldowanie w nim osoby, o dane której występuje wnioskodawca.

Urząd Gminy w Dobrczu na wniosek zainteresowanej osoby złożony w oparciu o art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności wydawał również zaświadczenia potwierdzające adres zameldowania.

Kontroli poddano wnioski oznaczone sygnaturą: RSO.5345.263.2015, RSO.5345.331.2015, RSO.5345.332.2015, RSO.5345.357.2015, RSO.5345.397.2015, RSO.5345.234.2016,

Wymienione wnioski stanowią załączniki do akt kontroli o nr od 19 do 25.

W wyniku kontroli wydawanych przez organ zaświadczeń stwierdzono, co następuje:

1. Zaświadczenia wydawane były na pisemny wniosek osoby, której dane dotyczą, a więc zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności.
2. W przypadku, gdy wniosek o wydanie poświadczenia zameldowania nie podlegał zwolnieniu z opłaty w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej z dnia 16 listopada 2006 r. (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1282), organ pobierał opłatę w wysokości 17 zł, co potwierdzał załączony do wniosku dowód uiszczenia opłaty.
3. Odpowiedź udzielana była niezwłocznie.

W zakresie udostępniania danych osobowych z prowadzonych przez organ gminy rejestrów zaleca się prowadzenie odrębnych dwóch spisów spraw: 1/ dla wniosków realizowanych w oparciu o art. 46 ustawy o ewidencji ludności oraz 2/ dla zaświadczeń wydawanych w oparciu o art. 45 ust. 2 ww. ustawy. Praktyka taka pozwoli na wydzielenie takich dwóch odrębnych trybów udostępniania danych z rejestrów oraz ułatwi zliczenie danych ilościowych dotyczących czynności realizowanych w ramach zadań zleconych gminom z zakresu administracji rządowej.

W wyniku przeprowadzonej kontroli zadania realizowane w pkt 4 ocenia się pozytywnie.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie ze stwierdzonymi powyżej uchybieniami.

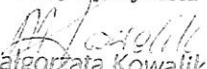
Osobami odpowiedzialnymi merytorycznie za kontrolowany zakres spraw są: Pani Anna Kowalska – kierownik Referatu Spraw Obywatelskich oraz Pani Hannę Gołembka – inspektor ds. ewidencji ludności, dowodów osobistych, wojskowych i kancelarii materiałów niejawnych oraz pełniąca funkcję Z-cy Kierownika USC.

Kontrolę wpisano do książki kontroli pod nr 2/2016.

Projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Stosownie do treści art. 40 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. *o kontroli w administracji rządowej* (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo do zgłoszenia w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania niniejszego projektu do Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Główny Specjalista

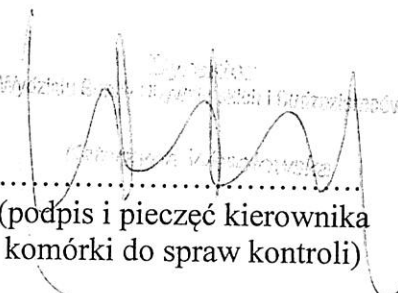

Małgorzata Kowalik

.....
(podpis i pieczęć kontrolera)

Starszy inspektor wojewódzki


Marian Konopacki

.....
(podpis i pieczęć kontrolera)


.....
(podpis i pieczęć kierownika
komórki do spraw kontroli)