



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WSOC.I.431.8.2018.MK.II

Bydgoszcz, października 2018 r.

**Pan
Dr Andrzej Cieśla
Burmistrz
Miasta Aleksandrowa Kujawskiego
ul. Słowackiego 8
87 – 700 Aleksandrów Kujawski**

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 2018 r., poz. 1382 ze zm.) w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, ul. Słowackiego 8, 87-700 Aleksandrów Kujawski, w dniu 5 września 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 502/2018), w zakresie:

1. przedmiot kontroli: realizacja zadań związanych z ewidencją ludności i udostępnianiem danych osobowych,
2. okres objęty kontrolą: od dnia 1.09.2017 r. do dnia 5.09.2018 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność jednostki 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 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 Wydziału Spraw Społeczno-Obywatelskich Urzędu Miejskiego /UM/ w Aleksandrowie Kujawskim, którym kieruje naczelnik Pani Anna Kwiatkowska. Zadania dotyczące ewidencji ludności, wynikające z powołanej na wstępie ustawy, realizowane są przez trzech pracowników na stanowiskach inspektorów: Panią Dorotę Krawczyk, Panią Mariolę Migdalską i Panią Zofię Tomicką. Biuro ds ewidencji ludności mieści się na parterze budynku UM i zajmuje dwa pokoje, w których pracę wykonują ww. osoby (oddzielny pokój zajmuje naczelnik Wydziału). Przedmiotowe stanowiska pracy wyposażone są w podstawowe akty prawne. Warunki lokalowe umożliwiają prawidłową obsługę interesantów oraz sprawną obsługę systemów informatycznych. Biuro jest odpowiednio zabezpieczone, a budynek UM 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 UM prowadzona jest w formie elektronicznej w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności /PESEL/ oraz w rejestrze mieszkańców. Według stanu na dzień 4.09.2018 r. Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski miała zameldowanych na pobyt stały ogółem 11.819 osób oraz na pobyt czasowy 334 osoby. W rejestrze PESEL i rejestrze mieszkańców Gminy zameldowanych było także 40 cudzoziemców, z tego na pobyt stały – 12 osób i na pobyt czasowy – 28 osób.

W okresie badanym, a dokładniej od 1.01.2018 r. do 4.09.2018 r., stwierdzono przyjęcie: 214 zgłoszeń zameldowania na pobyt stały i 134 zgłoszeń zameldowania na pobyt czasowy oraz 238 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego i 10 zgłoszeń wymeldowania z pobytu czasowego (razem 596 zgłoszeń meldunkowych).

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, odrębnie prowadzonych na 2017 i 2018 rok.

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. „Decyzje dotyczące postępowań o wymeldowanie z pobytu stałego” (umieszczonych w segregatorach, odrębnie na 2017 i 2018 rok), oznaczonych symbolem SO.5343.18, ustalono, że w okresie objętym kontrolą (od 1.09.2017 r. do 4.09.2018 r.) wszczęto 15 postępowań administracyjnych w przedmiocie wymeldowania, z tego z *wniosku strony* 14 postępowań oraz z *urzędu* 1 postępowanie (wszystkie zostały wszczęte tylko w 2018 roku). Spośród ww. spraw: zostało zakończonych wydaniem decyzji – 10, z tego decyzją o wymeldowaniu – 6, o odmowie wymeldowania – 1 (podstawą materialnoprawną był art. 35 ustawy o ewidencji ludności) oraz decyzją o umorzeniu postępowania – 3 (podstawą formalnoprawną był art. 105 § 1 Kpa), a pozostałe (5) są nadal prowadzone. Od wydanych decyzji (10) nie wniesiono odwołania.

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 UM,
- 2/ do podania 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 i 2b ustawy o ewidencji ludności, stanowił dla organu dołączony do akt sprawy dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu, z którego nastąpić ma wymeldowanie,
- 4/ w sytuacji gdy z wnioskiem o wszczęcie postępowania o wymeldowanie występował podmiot niebędący właścicielem lokalu lub niedysponujący tytułem prawnym do lokalu (np. prokurator rejonowy), organ wszczynał postępowanie z urzędu,
- 5/ o wszczęciu postępowania zawiadamiano, zgodnie z treścią art. 61 § 4 Kpa, wszystkie osoby będące stronami w sprawie,
- 6/ w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ wyjaśniał stronom przedmiot postępowania, pouczając m. in. o treści art. 41 Kpa (obowiązek strony zawiadomienia organu o każdej zmianie swojego adresu i skutkach prawnych zaniedbania obowiązku takiego zawiadomienia),
- 7/ w sprawie, w której organ nie mógł ustalić adresu strony wymeldowywanej, organ występował z wnioskiem do właściwego sądu o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej

w postępowaniu, tj. zgodnie z treścią art. 34 § 1 Kpa; ustanowiony przez sąd kurator zawiadamiany był przez organ o możliwości udziału w czynnościach dowodowych (art. 79 § 1 Kpa) oraz zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów (art. 10 § 1 Kpa),

8/ w toku postępowania wyjaśniającego organ przeprowadzał dowody, o których mowa w art. 75 § 1 Kpa (dokumenty, zeznania świadków, oględziny),

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/ w toku postępowania organ zwracał się w trybie art. 52 Kpa (pomoc prawna) do innego właściwego organu o wezwanie określonej osoby do złożenia wyjaśnień (w charakterze strony) lub zeznań (w charakterze świadka),

12/ z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (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),

13/ zwrotne potwierdzenia odbioru pism przez uczestników postępowania organ dołączał do akt danej sprawy,

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; organ również pouczał strony o treści art. 37 § 1 Kpa (prawo strony do wniesienia ponaglenia),

15/ po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem w sprawie decyzji, organ zawiadamiał strony o treści art. 10 § 1 Kpa,

16/ decyzje administracyjne, wydane na podstawie art. 104 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 oraz prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; strony otrzymują decyzje za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

17/ 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 dodatkowego pouczenia o prawie strony do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (art. 107 § 1 pkt 7 in fine Kpa w zw. z art. 127a Kpa),

18/ dla zbadanych spraw organ, zgodnie z wymogiem z art. 66a Kpa, założył i prowadził metrykę sprawy.

Podczas przeprowadzania kontroli kontrolujący udzielił również niezbędnych wyjaśnień i wskazówek naczelnikowi Wydziału w zakresie prawidłowego stosowania niektórych przepisów procesowych (Kpa), w tym w szczególności: art. 68 (wymagania materialne i formalne protokołu), art. 80 (realizacja zasady prawdy obiektywnej), art. 81 (warunek uznania okoliczności faktycznej za udowodnioną), art. 86 (przesłuchanie strony – w sytuacji gdy nie zostały wyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy) oraz art. 107 § 3 Kpa (uzasadnienie faktyczne decyzji wydanej na podstawie art. 105 § 1 Kpa – poprzez wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz dowodów, na których się oparł).

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 – 34 punkty;
- b) przestrzeganie zasad określonych w instrukcji kancelaryjnej i jednolitym rzeczowym wykazie akt – 2 punkty, co razem stanowi 36 punktów.

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

Do UM w Aleksandrowie Kujawskim w okresie objętym kontrolą wpłynęło ogółem 470 wniosków o udostępnienie danych osobowych realizowanych na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności (w okresie 1.09. – 31.12.2017 r. takich wniosków wpłynęło 95, a w okresie 1.01. – 4.09.2018 r. wpłynęło ich 375). Wnioski gromadzone są w odpowiedniej teczce zgodnie z prowadzonym, według kolejności wpływu, spisem spraw. Wybiórczej kontroli poddano 5 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.

W toku kontroli kontrolujący zalecił też systematyczne przeglądanie, za pośrednictwem internetu, Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) w zakresie orzeczeń sądów administracyjnych w przedmiocie udostępniania danych osobowo-adresowych (symbol „6059”), która dostępna jest pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> Spełniając funkcję informacyjną i edukacyjną, Baza ta może przyczynić się do pogłębiania wiedzy z zakresu prawa administracyjnego.

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 Miejskiego w Aleksandrowie Kujawskim ocenia się pozytywnie. Zastosowane w poszczególnych zakresach kontroli mierniki i odpowiadająca im skala punktów umożliwiły – po podliczeniu liczby wszystkich punktów, których łącznie przyznano 99 (w skali punktów od 0 do 100) – dokonać oceny działalności jednostki kontrolowanej.

Kontrolę wpisano do książki kontroli UM pod numerem 4/2018.

Odnotować należy, że do Projektu Wystąpienia Pokontrolnego z dnia 13 września 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)