



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: SO.I.431.11.2018

Kielce, dnia 02-11-2018

Pan Dariusz Meresiński
Burmistrz Miasta i Gminy
Daleszyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę w Urzędzie Miasta i Gminy Daleszyce w dniu 24.09.2018 r. przeprowadzili pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców:

- Małgorzata Bojar – inspektor wojewódzki
- Katarzyna Borycka – inspektor wojewódzki - kierownik zespołu kontrolnego

na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli nr: 606/18 i 607/18 znak: SO.I.431.11.2018 r. z dn. 18.09.2018 r. wydanych z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

Zakres kontroli i okres objęty kontrolą:

1. Zgłaszanie i przyjmowanie danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania, ocenę dokonywania rejestracji zdarzeń określonych w art. 24 ust.2 ustawy o ewidencji ludności - wynikający z cyt. przepisu obowiązek meldunkowy, polegający na:
 - zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego;
 - wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego;
 - zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Dokonywanie zameldowania/wymeldowania cudzoziemców.

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych wynikających z ustawy o ewidencji ludności w sprawach o wymeldowanie lub zameldowanie w drodze decyzji administracyjnej oraz anulowanie czynności materialno-technicznej polegającej na zameldowaniu.
4. Udostępnianie danych osobowych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców, danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.
 5. Proces wydawania, wymiany dowodów osobistych; kontrola dokumentacji gromadzonej w sprawach o wydanie, wymianę, dowodu osobistego oraz zgłoszenia o utracie dowodu osobistego.
 6. Zasady dotyczące przechowywania dowodów osobistych oraz przechowywania nieodebranych dowodów osobisty

Kontrolą objęto okres od: 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie oceniam:

- w zakresie wydawania dowodów osobistych – **pozytywnie**
- w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi – **pozytywnie z nieprawidłowościami,**
- w zakresie prowadzenia ewidencji ludności – **pozytywnie,**
- w zakresie udostępniania danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców – **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Kontrola została wpisana w książkę kontroli pod pozycją nr 4/2018.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą:

W zakresie wydawania dowodów osobistych oraz w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi:

W 2017 r. sprawami z zakresu wydawania dowodów osobistych zajmowały się 3 osoby:
p. Barbara Furmanek – inspekt ds. ewidencji ludności, dowodów osobistych i działalności gospodarczej, p. Anna Sajecka – inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych oraz p. Iwona Kraska – pracownik administracyjny. W trakcie kontroli w zakresie: wydawania, wymiany dowodów osobistych oraz dot. dokumentacji gromadzonej w sprawach o wydanie, wymianę, dowodu osobistego, a także zgłoszenia o utracie dowodu osobistego informacji udzielały p. Barbara Furmanek oraz p. Anna Sajecka.

Dokumenty związane z dowodami osobistymi oraz dowody osobiste znajdują się w pomieszczeniu na I piętrze urzędu gminy w Daleszycach, brak zewnętrznych zabezpieczeń w oknach. Pomieszczenie zamykane jest na klucz. Bieżące dowody osobiste przeznaczone do wydania przechowywane są w ciągu dnia w szafce zamykanej na klucz.

Nieodebrane dowody osobiste po okresie 6 miesięcy przenoszone są do kopert dowodowych.

Koperty dowodowe znajdują się w szafach zamykanych na klucz.

I. W procesie wydawania, wymiany dowodów osobistych; kontrola dokumentacji gromadzonej w sprawach o wydanie, wymianę, dowodu osobistego oraz zgłoszenia o utracie dowodu osobistego kontroli poddano dokumentację w 30 losowo wybranych kopertach dowodowych.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone były w siedzibie organu Gminy Daleszyce i podpisane własnoręcznie przez wnioskodawcę. W przypadku osób niepełnoletnich wnioski składane były przez jednego z rodziców – stosownie do art. 25 ust 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.

W przypadkach, o których mowa powyżej we wniosku w adnotacjach urzędowych umieszczane były dane rodzica.

W kopertach dowodowych znajdowały się potwierdzenia odbioru osobistego - udokumentowane na odpowiednim formularzu - zgodnie z § 13 ust 1 *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 sierpnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu.*

Zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego dokonywane było na odpowiednim formularzu – zgodnie z § 16 ust 1 cyt. rozporządzenia. W kopertach dowodowych znajdowały się przedmiotowe formularze oraz zaświadczenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego.

W trakcie kontroli kontrolujący zwrócili uwagę na drobny lecz dość często powtarzający się drobny błąd dot. nazwy miejscowości złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego: zamiast nazwy miejscowości urzędu gminy, gdzie złożono wniosek, wpisywano nazwę miejsca zamieszkania wnioskodawcy.

Kontrolerzy zwrócili uwagę aby w przyszłości kontrolowane zwracały większą uwagę na powyższe.

Pozostałe dokumenty przechowywane w kopertach dowodowych były kompletne i sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W kontrolowanym okresie nie było przypadku odmowy wydania dowodu osobistego w drodze decyzji administracyjnej.

II. W 2017 r. zadaniami z zakresu udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, zainicjowały się również p. Barbara Furmanek oraz p. Anna Sajecka i p. Iwona Kraska.

Dokumentacja dot. udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, znajdowała się w skoroszycie pod nazwą: „Wnioski o udostępnianie danych z rejestru mieszkańców” znak: Or.5345.1.2017.

W trakcie kontroli sprawdzono 10 wniosków, z czego tylko w 1 przypadku dołączona była odpowiedź, w pozostałych przypadkach brak było potwierdzenia sporządzonej odpowiedzi. Jedynie w spisie spraw znajdowały się daty kiedy została wysłana odpowiedź na konkretny wniosek.

Z wyjaśnień kontrolowanych wynika, iż odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych z RDO zostały sporządzone i wysłane natomiast nie dołączane do wniosku. Kontrolowane tłumaczyły, iż uważały za zbędne dołączanie potwierdzenia sporządzonej odpowiedzi wraz z datą wysyłki. Powyższe postępowanie należy uznać za nieprawidłowość. Brak dokumentu potwierdzającego udzielenia odpowiedzi może m.in. wzbudzać podejrzenia co do zakresu udostępnienia danych. Tym bardziej, iż w w/w jedynym przypadku, gdzie odpowiedź była dołączona – udostępniono dane wykraczające poza żądanie wnioskodawcy.

Dodatkowo należy wskazać, iż § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych określa, iż akta sprawy to: dokumentacja w szczególności - tekstowa, fotograficzna, rysunkowa, dźwiękowa, filmowa, multimedialna, zawierająca informacje potrzebne przy rozpatrywaniu danej sprawy oraz odzwierciedlającą przebieg jej załatwiania i rozstrzygania.

Ponadto § 60 przedmiotowego rozporządzenia określa sposób postępowania w przypadku sporządzenia i wysyłania pisma na nośniku papierowym. Wynika z niego, że na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, a prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego.

Brak odpowiedzi w aktach jest naruszeniem przytoczonego rozporządzenia oraz powoduje niemożność dokonania oceny sposobu rozpatrzenia i załatwienia sprawy.

Zespół kontrolny pouczył kontrowane, aby każdorazowo dołączać potwierdzenie udzielonej odpowiedzi na każdy wniosek o udostępnienie danych wraz z datą wysyłki, oraz aby udostępniać dane wyłącznie w zakresie żądanym przez wnioskodawcę.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż pomimo drobnych błędów które miały wyłącznie charakter formalny i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań, realizację zadań w zakresie wydawania dowodów osobistych należy ocenić pozytywnie natomiast w zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami.

W zakresie ewidencji ludności:

Zadania dotyczące prowadzenia ewidencji ludności, wynikające z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1382) wykonywane były 3 osoby: Barbarę Furmanek – inspektor ds. ewidencji ludności, dowodów osobistych i działalności gospodarczej, Annę Sajecką – inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych oraz Iwonę Kraszkę – pracownika administracyjnego.

Zgodnie z cytowaną wyżej ustawą prowadzenie ewidencji ludności odbywa się w formie elektronicznej, tj.: w rejestrze PESEL, w rejestrach mieszkańców oraz rejestrach zamieszkania cudzoziemców. Rejestry zamieszkania cudzoziemców mogą być prowadzone w systemie kartotecznym.

Kontroli poddano następujące czynności:

- 1. Realizacja spraw związanych z wykonywaniem obowiązku meldunkowego obywateli polskich.**
- 2. Dokonywanie zameldowania/wymeldowania cudzoziemców.**
- 3. Prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie ustawy o ewidencji ludności.**
- 4. Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców.**

Ad. 1. Zgodnie z art. 24 ust.2 ustawy o ewidencji ludności obowiązek meldunkowy polega na:

- 1) zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego;
- 2) wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego;
- 3) zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej.

Kontroli poddano druki, na podstawie których pracownik dokonywał zameldowania lub wymeldowania. Są one przechowywane w teczkach oznaczonych:

- Or.5343.2.2017, zgłoszenie pobytu stałego;
- Or.5343.3.2017, zgłoszenie zameldowania na pobyt czasowy;
- Or. 5342.2.2017, zgłoszenie wymeldowania z pobytu stałego

Kontroli poddano 60 % druków, co wynika z dużej ilości przedmiotowych zdarzeń w kontrolowanym okresie (zgodnie z ogólną zasadą doboru próby), na podstawie których pracownik dokonywał zameldowania lub wymeldowania.

1. W wyniku działań kontrolnych ustalono, że druki wypełniane są prawidłowo. Każde zgłoszenie zawiera wszystkie dane wymagane do dokonania czynności: podpis właściciela lub podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu potwierdzającego fakt pobytu osoby, adres, pod którym ma być dokonane zameldowanie. Wszystkie zostały opatrzone pieczęcią, podpisem osoby przyjmującej zgłoszenie. W przypadku czynności dokonanych przez pełnomocnika do dokumentacji dołączone jest pełnomocnictwo. Wszystkie czynności meldunkowe dokonane na ich podstawie znalazły odzwierciedlenie w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców.
2. Zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy wydawane są zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie ewidencji ludności oraz opłaty skarbowej. Kontrolujący stwierdzili, że organ w przypadku zameldowania na pobyt czasowy wydaje zaświadczenia osobie - na jej wniosek, uwzględniając przepisy o opłacie skarbowej.

Podsumowując powyższe ustalenia ocenić należy, że poddane analizie akta w pełni odpowiadają wymogom określonym we wskazanych powyżej przepisach.

Ad.2. Rejestr cudzoziemców zamieszkujących na terenie gminy prowadzony jest w systemie, a dokumentacja dotycząca obowiązku meldunkowego cudzoziemców prowadzona jest teczce oznaczonej Or.5343.6.2017. Druki meldunkowe są wypełnione prawidłowo. Do druków dołączone są kserokopie dokumentów legalizujących pobyt danego cudzoziemca na terenie RP (decyzji, zezwolenia).

Ad.3. W kontrolowanym okresie prowadzono 21 postępowań administracyjnych w przedmiocie zameldowania/wymeldowania z pobytu stałego, w tym:

- w przypadku 12 postępowań (Or.5343.1.1.2017, Or.5343.1.2.2017, Or.5343.1.3.2017, Or.5343.1.4.2017, Or.5343.1.5.2017, Or.5343.1.6.2017, Or.5343.1.7.2017, Or.5343.1.8.2017, Or.5343.1.10.2017, Or.5343.1.14.2017, Or.5343.1.18.2017, Or.5343.1.20.2017) podjęto decyzję o umorzeniu postępowania,
- w przypadku 7 postępowań (Or.5343.1.9.2017, Or.5343.1.12.2017, Or.5343.1.13.2017, Or.5343.1.15.2017, Or.5343.1.16.2017, Or.5343.1.17.2017, Or.5343.1.19.2017) podjęto decyzję o wymeldowaniu

- w przypadku 1 (Or.5343.1.21.2017) podjęto decyzję o odmowie wymeldowania,
 - w przypadku 1 (Or.5343.1.11.2017) – brak rozstrzygnięcia, nie uzupełniono braków formalnych.
- Dokumentacja przechowywana jest w teczce oznaczonej: SO.5343.1...2017 – postępowania administracyjne.

Skontrolowano 10 postępowań administracyjnych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą:

- Or.5343.1.13.2017, Or.5343.1.15.2017, Or.5343.1.16.2017, Or.5343.1.17.2017, zakończone decyzją o wymeldowaniu;
- Or.5343.1.6.2017, Or.5343.1.7.2017, Or.5343.1.8.2017, Or.5343.1.18.2017, Or.5343.1.20.2017- zakończone decyzją o umorzeniu postępowania (we wszystkich przypadkach strona wnioskowana wymeldowała się w trakcie prowadzonego postępowania);
- Or.5343.1.21.2017 – zakończone decyzją o odmowie wymeldowania.

Zgromadzone dokumenty w przeprowadzonych postępowaniach poddanych kontroli wskazują, że prowadzone były one w sposób odpowiadający przepisom prawa:

1. Zgodnie z art. 7 i art. 77 kpa podejmowane są wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i w sposób wyczerpujący gromadzony jest materiał dowodowy oraz stosowane właściwe podstawy prawne, orzeczenie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o środkach odwoławczych.
2. Prawidłowo oznaczone są strony postępowania (zgodnie z art. 28 kpa);
3. Zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu; (zwrotne poświadczenia odbioru pism, każde pismo w trakcie prowadzenia postępowania kierowane do wszystkich stron postępowania);
4. Zachowane są terminy wynikające z kpa - zawiadomienia stron o zebranych materiale dowodowym i możliwości zapoznania się z aktami sprawy;
5. Właściwie sporządzone są protokoły z rozpraw administracyjnych, a do każdej sprawy dołączone są prawidłowo sporządzone metryki spraw.

Zatem poddane analizie akta spraw w pełni odpowiadają wymogom określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Ad. 4

Dokumentacja dot. udostępniania danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców przechowywana jest w prawidłowo oznaczonej teczce, znak: Or.5345.1...2017. Kontroli poddano 10 wniosków. Wszystkie kontrolowane wnioski dotyczyły danych z rejestru mieszkańców.

Podobnie jak w przypadku udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych kontrolujący, we wszystkich kontrolowanych przypadkach stwierdzili brak dołączonej do akt sprawy odpowiedzi na wniosek o udostępnianie danych. Informację o sporządzeniu odpowiedzi i dacie jej wysłania zawierał spis spraw.

Z wyjaśnień kontrolowanych wynika, że odpowiedź na wniosek o udostępnianie danych generowana jest w systemie - po wprowadzeniu wniosku do rejestru mieszkańców i wysyłana w postaci wydruku z tego rejestru. W systemie jest możliwość odnalezienia takiego wniosku, który zawiera zakres danych generowanych w ramach odpowiedzi. Z tego powodu nie drukowano i nie dołączano do akt sprawy egzemplarza a/a odpowiedzi - zdaniem kontrolowanych zapis o wprowadzeniu wniosku w rejestrze mieszkańców jest wystarczający.

Zdaniem kontrolujących powyższe stanowi nieprawidłowość. Sprawy z zakresu udostępniania danych są prowadzone w papierowej teczce, w sposób tradycyjny. Możliwość odszukania wniosku w rejestrze mieszkańców i sprawdzenia czy zakres przesłanych danych odpowiada danym wnioskowanym, nie usprawiedliwia zatem braku umieszczenia odpowiedzi w aktach sprawy. Odpowiedzią tą nie jest zarejestrowany w systemie wniosek, a rejestr mieszkańców jest jedynie narzędziem do sporządzenia odpowiedzi, a nie teczką elektroniczną – odpowiedź jest sporządzana i przesyłana w wersji papierowej.

Taki sposób postępowania narusza Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych:

- § 2 tego rozporządzenia, który określa, iż akta sprawy to: dokumentacja w szczególności - tekstowa, fotograficzna, rysunkowa, dźwiękowa, filmowa, multimedialna, zawierająca informacje potrzebne przy rozpatrywaniu danej sprawy oraz odzwierciedlającą przebieg jej załatwiania i rozstrzygania. **Z powyższego jasno wynika, że odpowiedź stanowi integralną część akt sprawy.**

- § 60 przedmiotowego rozporządzenia, który odnosi się do sposobu postępowania w przypadku sporządzenia i wysyłania pisma na nośniku papierowym. Wynika z niego, że na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy – a/a - zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dot. wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, a prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego.

Wobec powyższego sposób prowadzenia spraw w zakresie udostępniania danych, brak dołączonej odpowiedzi - zarówno w przypadku rejestru mieszkańców jak i dowodów osobistych – nie spełnia wymagań wynikających z powyższych przepisów i stanowi w ocenie kontrolujących nieprawidłowość..

Reasumując, stwierdzono nieprawidłowość w obszarze udostępniania danych. W trzech pozostałych kontrolowanych obszarach sprawy prowadzone są prawidłowo. Sposób prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych nie budził zastrzeżeń kontrolujących. Zatem realizacja wykonywanych zadań oceniona została jako pozytywna z nieprawidłowościami.

Dodatkowo kontrolujący zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (pismo z dnia 07.03.2017 r., znak: DSO-WEL-6190-13/2017) w zakresie gromadzenia danych w rejestrach mieszkańców, sprawdzili, czy zgodnie z art. 8 ustawy o ewidencji ludności zakres danych gromadzonych w rejestrze PESEL oraz rejestrach mieszkańców jest tożsamy oraz czy zgodnie z pkt. 22 i 23 przywołanego przepisu zarówno w rejestrze PESEL jak i rejestrach mieszkańców gromadzone są wyłącznie dane dotyczące:

- ostatniego wydanego dowodu osobistego obywatela polskiego,
- ostatniego wydanego paszportu obywatela polskiego,

Nadmienić należy, iż gromadzenie w rejestrach mieszkańców nadmiarowych danych dotyczących innych niż ostatnie dokumentów obywatela polskiego od 1 marca 2015 r. nie znajduje oparcia w przepisach prawa i stanowi naruszenie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Kontrolujący sprawdzili zawartość gromadzonych danych dla 10 losowo wybranych osób (Pesel). Stwierdzono prawidłowy zakres danych.

Mając na uwadze powyższe oceny i uwagi wnoszę o:

W zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru dowodów osobistych, dokumentacji związanej z dowodami osobistymi:

1. W przypadku wniosków o udostępnienie danych z RDO oraz dokumentacji związanej w dowodami osobistymi każdorazowo dołączać potwierdzenie udzielonej odpowiedzi wraz z datą wysyłki oraz udostępniać dane wyłącznie w zakresie żądanym przez wnioskodawcę.

W zakresie prowadzenia ewidencji ludności:

1. W przypadku wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, każdorazowo dołączać potwierdzenie udzielonej odpowiedzi wraz z datą wysyłki.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień/nieprawidłowości, a także o przekazanie – **w terminie 14 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie

wykorzystania ww. uwag i wniosków oraz o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, iż zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze

Skład zespołu kontrolnego:

1/ Katarzyna Borycka– inspektor wojewódzki – kierownik zespołu kontrolnego

2 / Małgorzata Bojar–inspektor wojewódzki

z up. Wojewody Świętokrzyskiego
Mariusz Cołoczyński
Dyrektor Wydziału
Wydział Spraw Obywatelskich i
Cudzoziemców