



Olsztyn, 19 marca 2025 r.

SO-III.431.1.2025

**Pani
Beata Mazur
Burmistrz Miasta i Gminy Miłomłyn**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Pani treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miasta i Gminy Miłomłyn (NIP 741-100-13-70, REGON 000540989) z siedzibą pod adresem: ul. Twarda 12, 14-140 Miłomłyn.

W okresie objętym kontrolą oraz w dacie czynności kontrolnych funkcję kierownika jednostki kontrolowanej - Burmistrza Miasta i Gminy Miłomłyn pełnili:

- Pan Stanisław Siwkowski – na stanowisku od 21 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r.
- Pani Beata Mazur – na stanowisku od 6 maja 2024 r. do chwili obecnej.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

1) Magdalena Michalczevska – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 3/2023 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr WK-I.0030.51.2025 z dnia 21 stycznia 2025 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

2) Anna Chojnowska – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 4/2025 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr WK-I.0030.52.2024 z dnia 21 stycznia 2025 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 29 stycznia, a zakończono 26 lutego 2025 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 1/2025.

Kontrola obejmowała wykonywanie przez Urząd Miasta i Gminy Miłomłyn w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze dowodów osobistych i ewidencji ludności.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2024 r. poz. 736).

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, jak i w czasie kontroli, realizacja zadań wynikających z ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności należała do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego. Zadania realizowane były przez: Panią Beatę Mazur, Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Miłomłynie (na stanowisku do 29.04.2024 r.), Panią Iwonę Kozakiewicz, Zastępcę Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Miłomłynie, inspektora ds. ewidencji ludności i zamówień publicznych (na stanowisku od 01.08.2018 r.), oraz Panią Katarzynę Gamrat, podinspektora ds. ewidencji ludności i działalności gospodarczej (na stanowisku od 01.08.2024 r.). Wskazani pracownicy posiadali związane z wykonywanymi zadaniami zakresy czynności oraz odpowiednie upoważnienia.

Na podstawie ustaleń kontroli działalność jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

Badaniem kontrolnym objęto 50 z 484 spraw wydania dowodu osobistego (10,33 % ogółu).

Stwierdzono, następujące nieprawidłowości:

1) W dwóch sprawach (wnioski nr 2815073/2024/2694718/01 i 2815073/2024/0984728/01) nieprawidłowo zarejestrowano w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO) przyczynę wnioskowania o nowy dowód osobisty, tj. zarejestrowano „Utratę dowodu osobistego”,

pomimo iż poprzedni dowód unieważniono z powodu „Uszkodzenia”. Powyższe, spowodowane było omyłką pracownika załatwiającego sprawę i skutkowało zarejestrowaniem niepoprawnych danych w Rejestrze Dowodów Osobistych.

2) W dwóch sprawach (nr 2815073/2024/5883204 i 2815073/2024/4857596) wydano dowody osobiste ze zdjęciami, które są zbyt ciemne. Z ustaleń kontroli wynika, że załączone przez wnioskodawców fotografie były prawidłowe, jednak pracownik realizujący wnioski po zeskanowaniu zdjęć niewłaściwie dopasował ton i kontrast fotografii, przez co zdjęcia zamieszczone w RDO i wydanych dowodach wyglądają nienaturalnie (wizerunek jest nadto przyciemniony).

Zauważyć należy, że wizerunek twarzy stanowi dane biometryczne i jest zamieszczany nie tylko w warstwie graficznej, ale również w warstwie elektronicznej dokumentu. Zamieszczenie w dowodzie wizerunku ze zdjęcia niewłaściwie oprawionego w systemie może skutkować utrudnieniem lub niemożnością identyfikacji posiadacza dokumentu np. podczas kontroli granicznej, albo uniemożliwiać mu skorzystanie z automatycznej odprawy granicznej na lotnisku.

Ponadto stwierdzono, że w trzech sprawach (nr 2815073/2024/6877095/01, 2815073/2024/1786149/01, 2815073/2024/4680658/01), które dotyczyły wydania dowodu osobistego po raz pierwszy, pracownik kontrolowanej jednostki dokonał na wniosku adnotacji, że tożsamość wnioskodawców ustalono na podstawie bazy RDO, chociaż były to pierwsze wnioski tych osób i ich dane nie były jeszcze gromadzone w ww. rejestrze. Powyższe uchybienie nie wywołało skutków.

Z informacji przekazanych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że dowody osobiste są przechowywane w warunkach uniemożliwiających dostęp do nich osób nieuprawnionych, ich zabranie, zniszczenie lub uszkodzenie. Dostęp do pomieszczenia, w którym przechowywane są dowody nie jest rejestrowany, zgodnie z art. 43 ust. 5 ustawy o dokumentach publicznych. (Dz. U. z 2024 r. poz. 564).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Wybrane do badania sprawy dotyczące wydania dowodu osobistego weryfikowano również pod kątem prawidłowości unieważnienia w RDO poprzedniego dowodu osobistego wnioskodawcy. Weryfikacji poddano 42 przypadki unieważnień. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, czy też uchybień.

3. Udostępnianie danych z RDO i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

Na podstawie danych przekazanych przez jednostkę kontrolowaną ustalono, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta i Gminy Miłomłyn nie wpłynęły żadne wnioski o udostępnianie danych z RDO, czy też dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

Badaniem objęto 35 ze 157 spraw (22,29 % ogółu) stanowiących podstawę rejestracji miejsca pobytu stałego lub czasowego, wymeldowania z miejsca pobytu stałego albo powrotu z wyjazdu poza granice RP.

Na tej podstawie ustalono, że wszystkie zgłoszenia zostały dokonane prawidłowo, a dane z nich wynikające, poprawnie i niezwłocznie zarejestrowane w rejestrze PESEL. Wyjątek stanowiła sprawa nr 5343.1.73.2024, która dotyczyła zgłoszenia zameldowania na pobyt stały dokonanego przez zgłaszającego za pośrednictwem ePUAP-u. W tym przypadku organ dokonał zameldowania z datą 19.08.2024 r. podczas gdy, zgłoszenie wpłynęło do urzędu w dniu 15.08.2024 r. Powyższa nieprawidłowość wynikała z pomyłki pracownika rejestrującego zameldowanie i skutkowała zasileniem rejestru PESEL datą zameldowania niezgodnie z datą faktycznego zgłoszenia pobytu. Przed zakończeniem kontroli organ dokonał korekty daty zameldowania w rekordzie osoby zgłaszającej na prawidłową tj. 15.08.2024 r. (obecnie jest to zameldowanie historyczne).

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Badaniem objęto 21 spraw udostępniania danych jednostkowych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców.

W wyniku kontroli ustalono, iż w teczce oznaczonej nr 5345.1. zarejestrowanych było łącznie 28 spraw, przy czym 7 z nich nie podlegało kontroli, ponieważ nie dotyczyły udostępnienia danych jednostkowych zgodnie z ustawą o ewidencji ludności (w tych sprawach organ przekazał jedynie dane statystyczne dotyczące np. liczby mieszkańców danej miejscowości).

W tym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) W sprawie nr 5345.1.11.2024 wnioskodawca wystąpił o udostępnienie danych wskazanej osoby (zaznaczając oba rejestry RM i rejestr PESEL) i nie załączył potwierdzenia uiszczenia opłaty w wysokości 31 zł. Pismem z 14 maja 2024 r. organ wezwał wnioskodawcę na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia wniosku na właściwym druku zgodnie ze wzorem określonym w Rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z 14 lipca 2022 r. w sprawie określenia

wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1493) oraz wskazanie podstawy prawnej żądania, z której wnioskodawca wywodzi swoje uprawnienie oraz wskazał, że powinien załączyć dokumenty potwierdzające interes prawny. Organ w ww. piśmie wyjaśnił przy tym wnioskodawcy, że przedłożone do wniosku o udostępnienie danych prawomocne orzeczenie sądu w sprawie o zapłatę należności nie udowadnia interesu prawnego w dochodzeniu żądanych od organu danych. W wezwaniu organ wyznaczył wnioskodawcy termin 7 dni na uzupełnienie wskazanych braków, jednak nie zawarł pouczenia o sposobie załatwienia sprawy w przypadku ich nieuzupełnienia. Organ nie wezwał także wnioskodawcy do uiszczenia opłaty za udostępnienie danych w kwocie 31 zł i zawiadomieniem z dnia 29 maja 2024 r. poinformował go, że działając zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. pozostawia wniosek bez rozpoznania.

W ocenie kontrolujących w niniejszej sprawie organ podjął niewłaściwe działania w celu jej prawidłowego załatwienia. Przede wszystkim złożony wniosek zawierał brak formalny, gdyż wnioskodawca nie wniósł stosownej opłaty za udostępnienie danych. Zgodnie z art. 53 pkt 2 ustawy o ewidencji ludności udostępnienie danych z RM oraz rejestru PESEL dla podmiotów o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1-3 ustawy, następuje odpłatnie. Wnioskodawca zobowiązany jest zatem wnieść opłatę za udostępnienie danych i powyższe udowodnić, poprzez załączenie potwierdzenia jej uiszczenia do wniosku. Ocena sprawy, tj. ocena, czy istnieją podstawy prawne do udostępnienia żądanych danych może mieć miejsce dopiero po spełnieniu warunków formalnych wniosku. W tym przypadku nieaktualny wzór wniosku nie stanowił braku formalnego, gdyż zawierał dane niezbędne do jego merytorycznego rozpatrzenia, pod warunkiem uzupełniania brakującej opłaty. Dlatego też w tym przypadku organ działając na podstawie art. 261 § 1 i 2 k.p.a. powinien przede wszystkim wezwać wnioskodawcę do uiszczenia wymaganej opłaty za udostępnienie danych z pouczeniem o skutkach niezastosowania się do wezwania, tj. o zwrocie wniosku. W niniejszej sprawie organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braku formalnego w postaci opłaty, co uniemożliwiło mu skuteczne złożenie wniosku i merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Jednocześnie należy podkreślić, że nie zamknęło to stronie drogi do ponownego wnioskowania o udostępnienie danych. Warto również zwrócić uwagę, że każde wezwanie organu powinno zawierać również stosowne pouczenie o skutkach niezastosowania się do wezwania.

2) W sprawie nr 5345.1.12.2024 organ udostępnił dane (datę zameldowania i wymeldowania osoby byłego mieszkańca gminy) na pismo podmiotu zagranicznego tj. Kraftfahrt-Bundrsamt (Federalny Urząd Transportu Samochodowego w Niemczech) pomimo, że wniosek nie został

przetłumaczony na język polski, a podmiot nie wskazał podstawy prawnej żądania danych oraz nie uiścił stosownej opłaty za udostępnienie danych. Powyższe stanowiło nieprawidłowość, skutkującą udostępnieniem danych podmiotowi zagranicznemu pomimo braku wykazania interesu prawnego oraz braku uiszczenia opłaty za udostępnienie danych. Z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Miasta i Gminy Miłomłyn wynika, że z uwagi na znajomość języka angielskiego pracownik ds. ewidencji ludności przetłumaczył powyższe pismo i udzielił odpowiedzi, ponieważ potraktował wnioskujący podmiot jako organ administracji publicznej, któremu należy udostępnić żądane dane zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności, tj. nieodpłatnie.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że wnioski skierowane przez zagraniczne podmioty publiczne należy realizować w oparciu o postanowienia art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, stanowiącego, iż dane mogą być udostępnione na rzecz jednostek organizacyjnych, jeżeli wykażą w tym interes prawny. Tym samym zagranicznych podmiotów publicznych wnioskujących o dane osobowe nie można traktować na równi z krajowymi instytucjami wymienionymi w art. 46 ust. 1 ustawy. Przy ocenie takiej sprawy należałoby jednak ustalić, czy podstawy przekazania żądanych informacji nie stanowi przepis szczególny lub inne porozumienie lub umowa zawarta z daną instytucją zagraniczną przez Rzeczpospolitą Polską, przy czym wówczas powinno to odbywać się przy udziale właściwych przedstawicielstw dyplomatycznych.

3) W sprawie nr 5345.1.3.2024 organ pismem z 25.01.2024 r. wezwał wnioskodawcę (podmiot publiczny) na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do złożenia aktualnego formularza o udostępnienie danych. Zauważyć należy, że ustawa o ewidencji ludności nie formułuje obowiązku złożenia wniosku o udostępnienie danych na formularzu przewidzianym w wyżej cytowanym rozporządzeniu. W art. 47 ust. 1 ustawy wskazano jedynie, że wniosek musi zostać złożony w formie pisemnej lub formie dokumentu elektronicznego. W badanej sprawie wnioskodawca wystąpił o udostępnienie danych na poprzednio obowiązującym wzorze, który zawierał wymagane dane, pozwalające na jego właściwe rozpatrzenie. Dlatego też w ocenie kontrolujących wezwanie wnioskodawcy na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do złożenia wniosku na obowiązującym wzorze było nieuzasadnione. Należy podkreślić, że wezwanie na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i powinno zawierać pouczenie o skutkach niezuzupełnienia braków.

W powołanej sprawie wnioskodawca zastosował się do wezwania i organ udostępnił żądane dane z rejestru PESEL, jednak miało to wpływ na szybkość załatwienia sprawy.

4) W 7 sprawach (nr 7, 8, 9, 16, 20, 25 i 26) wnioski o udostępnienie danych złożyły osoby fizyczne. Jako potrzebę uzyskania danych wskazały sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia. Wnioskodawcy nie załączyli jednak do wniosków żadnych dokumentów potwierdzających ich interes prawny w uzyskaniu danych.

Podkreślić należy, że na mocy art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności obowiązek wykazania interesu prawnego w uzyskaniu danych spoczywa na wnioskodawcy, a nie na organie udostępniającym dane.

Wniosek o udostępnienie danych nie poparty żadną dokumentacją, w którym potrzeba uzyskania wnioskowanych danych uzasadniana jest koniecznością sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, nie potwierdza w sposób należyty interesu prawnego w uzyskaniu tychże danych. Dokumentem, który w analizowanym stanie faktycznym, potwierdzać będzie uprawnienie strony do uzyskania wnioskowanych danych, będzie np. kopia aktu zgonu osoby, po której zamierza się sporządzić akt poświadczenia dziedziczenia lub wszcząć sądowe postępowanie w sprawie nabycia spadku oraz dokumenty potwierdzające, że wnioskodawca lub osoba poszukiwana należą do kręgu podmiotów uprawnionych do dziedziczenia po spadkodawcy. Wyjaśnienia w tym zakresie wynikające z dokumentu Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA pt.: „Zbiorcze zestawienie odpowiedzi na pytania dotyczące problematyki udostępniania danych” zostały przekazane gminom województwa warmińsko-mazurskiego przez organ nadzoru za pismem z 4 czerwca 2019 r. nr SO-III. 620.31.2019.MM.

Burmistrz Miasta i Gminy Miłomłyn wyjaśnił, że pracownik realizujący wnioski nie żądał dodatkowych dokumentów, ponieważ interes prawny wnioskodawców w uzyskaniu danych potwierdzał samodzielnie na podstawie określenia pokrewieństwa wnioskodawcy z osobą zmarłą, a także na podstawie posiadanych rejestrów. Ustaleń w tym zakresie pracownik nie udokumentował w aktach sprawy poprzez zamieszczenie odpowiednich zapisów (notatek).

W ocenie kontrolujących w przedmiotowych sprawach do wniosków powinny być załączone kopie dokumentów, które potwierdzają uprawnienie wnioskodawców do uzyskania żądanych danych, gdyż pracownik nie był do tego zobligowany. Obowiązek wykazania (udowodnienia) interesu prawnego zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności ciąży bowiem na wnioskodawcy. Organ nie działa tutaj z urzędu.

Ustalenia kontroli oraz uzyskane w tym zakresie od kierownika jednostki kontrolowanej wyjaśnienia wskazują, że w tych przypadkach wnioskodawcy byli uprawnieni do uzyskania żądanych danych (numeru PESEL osób zmarłych), przy czym w aktach sprawy nie zostało to

we właściwy sposób udokumentowane lub odnotowane. Skutkowało to niekompletnością akt badanych spraw.

Do pozostałych spraw kontrolujący nie wnieśli uwag.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

Jak wynika z przekazanych przez jednostkę kontrolowaną danych, w okresie objętym kontrolą nie wszczęto postępowań dotyczących obowiązku meldunkowego.

Do ustaleń kontroli, przedstawionych kierownikowi jednostki kontrolowanej w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Zamieszczanie we wnioskach o wydanie dowodu osobistego po raz pierwszy adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości wnioskodawcy, z uwzględnieniem okoliczności braku danych w RDO.
2. Każdorazowe weryfikowanie zgodności przyczyny wnioskowania o wydanie nowego dowodu osobistego, z przyczyną unieważnienia poprzedniego dowodu osobistego zawartą w RDO, zwłaszcza w przypadkach wniosków składanych z powodu utraty i uszkodzenia.
3. Odnotowywanie prawidłowej daty zameldowania w rejestrze PESEL w przypadku zgłoszenia pobytu złożonego do organu za pośrednictwem ePUAPu.
4. Prawidłowe ustalenie, czy wnioskodawca (podmiot zagraniczny) posiada interes prawny w uzyskaniu żądanych danych osoby wskazanej we wniosku, oraz czy spełnił wszystkie inne warunki udostępnienia określone w ustawie o ewidencji ludności.
5. Prawidłowe kwalifikowanie braków wniosków o udostępnienie danych jako braków formalnych, fiskalnych lub merytorycznych, wzywanie wnioskodawców do usunięcia poszczególnych braków ze wskazaniem właściwej podstawy prawnej i z odpowiednim pouczeniem o skutkach niezastosowania się do wezwania oraz załatwianie spraw we prawidłowej formie prawnej, z uwzględnieniem właściwych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.
6. Udostępnianie danych z ewidencji ludności niezbędnych do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia dopiero po uprzednim załączeniu przez wnioskodawcę dokumentów potwierdzających jego uprawnienie do uzyskania żądanych danych.

Proszę Panią Burmistrz o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwagi i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Radosław Król