



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 maja 2022 r.

WK-I.431.1.8.2022

Pan
Marek Kiwit
Wójt Gminy Ciechanów

Urząd Gminy Ciechanów
ul. Fabryczna 8
06-400 Ciechanów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej², kontrolerzy Magdalena Boniewska oraz Janusz Masiak – inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 17 do 28 stycznia 2022 r. kontrolę problemową w Urzędzie Gminy Ciechanów, z siedzibą przy ul. Fabrycznej 8.

Kontrolą objęto stan realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w przedmiocie prowadzenia ewidencji ludności w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 3 stycznia 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 21 marca 2022 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W kontrolowanym okresie przyjęto 176³ zgłoszeń pobytu stałego, 61⁴ zgłoszeń pobytu czasowego, 23 zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu stałego, 1 zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu czasowego, 1 zgłoszenie powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r., poz. 135 ze zm.).

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

³ W tym 175 zgłoszeń pobytu stałego obywateli polskich i 1 zgłoszenie pobytu stałego cudzoziemca.

⁴ W tym 33 zgłoszenia pobytu obywateli polskich i 28 zgłoszeń pobytu cudzoziemców.

trwającego dłużej niż 6 miesięcy oraz 161 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. Ponadto wydano z urzędu 175 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały, 9 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy na wniosek przy zameldowaniu, 69 zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych wnioskodawcy zawartych w rejestrze mieszkańców oraz 4 decyzje administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do organu zgłoszenia wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu stałego i czasowego cudzoziemców, nie wydano decyzji administracyjnych o odmowie udostępnienia danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i z rejestru PESEL, jak również nie wydawano postanowień o odmowie wszczęcia postępowania na wniosek o udostępnienie danych jednostkowych przez podmiot zobowiązany do korzystania z urządzeń teletransmisji danych.

Kontroli poddano 5 zgłoszeń pobytu stałego obywateli polskich, 1 zgłoszenie pobytu stałego cudzoziemca, 5 zgłoszeń pobytu czasowego obywateli polskich, 5 zgłoszeń pobytu czasowego cudzoziemców, 5 zgłoszeń wymeldowania z miejsca pobytu stałego obywateli polskich, 1 zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu czasowego obywatela polskiego, 1 zgłoszenie powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej trwającego dłużej niż 6 miesięcy, 5 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały, 5 zaświadczeń zawierających dane wnioskodawcy przetwarzane w rejestrze mieszkańców, 5 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców lub rejestru PESEL oraz 2 decyzje w sprawach meldunkowych.

Poddane kontroli zgłoszenia pobytu, wymeldowania oraz zgłoszenie powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej trwającego dłużej niż 6 miesięcy zostały dokonane na formularzach zgodnych z wzorami określonymi w załącznikach nr 1-4 i 6 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego⁵. Wydane zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały były zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 7 ww. rozporządzenia i wydane zostały niezwłocznie, w każdym przypadku w dniu wpływu zgłoszenia.

Poddane badaniu decyzje w sprawach meldunkowych wydane zostały zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową organu, zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 107 k.p.a. oraz zostały doręczone za pokwitowaniem, ze wskazaniem daty doręczenia, zgodnie z wymogami określonymi w art. 39 oraz art. 46 § 1 k.p.a.⁶. Za wydanie decyzji

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (Dz. U. poz. 2411, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej: k.p.a.

o wymeldowaniu pobrano opłaty skarbowe w wysokości określonej w części I poz. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej⁷.

Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL następowało na podstawie wniosków złożonych przez uprawnione podmioty, po wykazaniu interesu prawnego. We wszystkich 5 badanych przypadkach udostępnienie danych nastąpiło nieodpłatnie, na podstawie art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności⁸.

Zaświadczenia zawierające odpis przetwarzanych danych, o których mowa w art. 45 ustawy o ewidencji ludności wydane zostały zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy, z zachowaniem terminu określonego w art. 217 § 3 k.p.a. oraz zawierały dane wyłącznie osoby zainteresowanej. Za wydanie zaświadczeń we wszystkich poddanych kontroli przypadkach pobrano opłaty skarbowe w wysokości określonej w części II pkt 2 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjęciu niekompletnych zgłoszeń meldunkowych, niezawierających:

- w 2 przypadkach nazwy miejscowości przy podpisie osoby potwierdzającej prawdziwość danych zgłoszenia;
- w 1 przypadku danych kraju poprzedniego miejsca zamieszkania;
- w 2 przypadkach nazwy województwa w adresie nowego miejsca pobytu czasowego;
- w 1 przypadku nazwy miejscowości w adresie nowego miejsca pobytu czasowego;
- w 1 przypadku nazwy gminy w adresie miejsca pobytu stałego.

Działaniem takim naruszono wymogi określone w art. 30 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 7 oraz art. 34 ust. 2 pkt 4 ustawy o ewidencji ludności oraz we wzorach formularzy stanowiących załączniki nr 1, 2 i 4 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- a) nie umieszczono pieczęci wpływu do organu na 1 wniosku o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL oraz na wszystkich poddanych kontroli wnioskach o wydanie zaświadczeń w trybie art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Zaniechaniem takim naruszono regulacje zawarte w § 42 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik Nr 1 do

⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1923, ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r., poz. 510, ze zm.).

- rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁹, zgodnie z którym *„Po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie”*, przy czym stosownie do § 7 pkt 6 powyższego załącznika odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, powinien zawierać m.in. nazwę podmiotu oraz datę wpływu¹⁰;
- b) w 1 przypadku zgłoszenia pobytu stałego osoby nieletniej w rubryce dot. danych pełnomocnika wpisano dane rodzica dokonującego obowiązku meldunkowego¹¹;
- c) w 1 przypadku wnioskodawcy nie poinformowano o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej w związku z umorzeniem postępowania w sprawie meldunkowej, pomimo że zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o opłacie skarbowej *„Opłata skarbową podlega zwrotowi (...) jeżeli mimo zapłacenia opłaty nie dokonano czynności urzędowej (...). Zwrot opłaty skarbowej następuje na wniosek”*. Zaniechaniem powyższym naruszono zasadę ogólną postępowania, określoną w art. 9 k.p.a., zgodnie z którą *„(...) Organy czuwają nad tym, aby strony (...) nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.”* Powyższe może skutkować nieskorzystaniem przez wnioskodawcę z przysługującego mu uprawnienia. Ponadto zgodnie z treścią art. 72 k.p.a. *„Czynności organu administracji publicznej, (...) które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwalają się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności”*¹²;
- d) nie przytoczono podstawy prawnej w 2 odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL¹³, a w 2 przypadkach odpowiedzi wskazano niepełną podstawę prawną działania organu gminy, bowiem wskazano art. 46 ustawy o ewidencji ludności, bez uszczegółowienia jednostek redakcyjnych (ustępu, punktu)¹⁴.

⁹ 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 (Dz. U. Nr 14 poz. 67, ze zm.).

¹⁰ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„(...) nie zamieszczono pieczęci wpływu do organu ponieważ dokumenty nie przechodzą przez biuro podawcze tylko załatwiane są bezzwłocznie na stanowisku ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych.”*

¹¹ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„Imię i nazwisko pełnomocnika zostało przez rodzica wpisane przez pomyłkę. Obowiązku meldunkowego dokonywał rodzic.”*

¹² Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„Wnioskodawca został poinformowany ustnie o możliwości zwrotu opłaty skarbowej.”*

¹³ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„W dokumentach poddanych kontroli znak SO.5345.02.74.2021, SO.5345.02.94.2021 odpowiadających na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL brak jest przytoczenia podstawy prawnej pozwalającej organowi na udostępnienie wnioskowanych danych przez niedopatrzenie.”*

¹⁴ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„W odpowiedziach na wnioski znak: SO.5345.1.2.2021, SO.5345.01.17.2021 o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru*

Podkreślić należy, że przez wskazanie podstawy prawnej należy rozumieć przywołanie konkretnego artykułu, ustępu, punktu, litery przepisu prawa, ponadto zaznaczyć należy, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zasadnym zatem jest, aby wskazana podstawa prawna działania organu była pełna;

- e) w 2 przypadkach poddanych kontroli decyzji w sprawach meldunkowych do stron postępowania administracyjnego wystosowano zawiadomienia o jego wszczęciu, przywołując w podstawie prawnej art. 61 k.p.a., bez wskazania odpowiedniej jednostki redakcyjnej (paragrafu). Ponadto w treści pisma nie zawarto pouczenia o obowiązku stron wynikającego z art. 41 k.p.a. Powyższym zaniechaniem naruszono wymogi określone w art. 9 k.p.a., zgodnie z którym *„Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (...)”*¹⁵;
- f) w pouczeniu 1 decyzji w sprawie meldunkowej przytoczono wyłącznie treść art. 127a k.p.a., bez wskazania jednostki redakcyjnej¹⁶;
- g) przytoczono niewłaściwą podstawę prawną, tj. art. 45 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności w 1 przypadku poddanej kontroli odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. Powyższym działaniem nie zapewniono należytej informacji o podstawie prawnej działania organu zgodnie z zasadą określoną w art. 9 k.p.a.¹⁷;
- h) umieszczono pieczęć *Urząd Gminy Ciechanów* zamiast oznaczenia organu *Wójt Gminy Ciechanów* w nagłówkach 4 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały, 2 zawiadomieniach stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych, 2 odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL i 5 zaświadczeniach wydanych w trybie art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności;

PESEL przywołano art. 46 ustawy o ewidencji ludności, bez wskazania odpowiedniej jednostki redakcyjnej (ustępu) przez przeoczenie.”

¹⁵ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o wymeldowaniu znak: SO.5342.10.04.2021 oraz SO.5342.10.03.2021 w podstawie prawnej wszczęcia postępowania przywołano art. 61 k.p.a., bez wskazania odpowiedniej jednostki redakcyjnej (paragrafu) oraz nie zawarto pouczenia o treści art. 41 k.p.a. przez omyłkę.”*

¹⁶ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„W pouczeniu decyzji nr 4/2021 z 18.11.2021 r. o wymeldowaniu (...) z miejsca pobytu stałego nie wskazano art. 127a k.p.a., przez przeoczenie.”*

¹⁷ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. *„W odpowiedzi na wniosek znak SO.5345.02.142.2021 o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL organ wskazał podstawę prawną tj. art.45 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności przez system, który wyżej wymienioną podstawę wstawia automatycznie podczas dokonywania czynności udostępnienia danych.”*

- i) nie zamieszczono w nagłówku 1 zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały oznaczenia organu wydającego zaświadczenie¹⁸, czym naruszono wymóg określony w art. 32 ust. 3 pkt. 3 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z którym „W zaświadczeniach (...) zamieszcza się oznaczenie organu wydającego zaświadczenie.”;
- j) brak zwrotnych potwierdzeń odbioru wszystkich poddanych kontroli zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały wydawanych z urzędu, 3 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy wydawanych na wniosek przy zameldowaniu oraz zaświadczeń wydanych w trybie art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Powyższym naruszono postanowienia art. 39 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „(...) organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem (...)”.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania z zakresu prowadzenia ewidencji ludności ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Przedstawiając powyższe ustalenia, zobowiązuję Pana Wójta do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do rzetelnej weryfikacji poprawności wypełniania i kompletności przyjmowanych zgłoszeń meldunkowych przy dokonaniu czynności zameldowania, w szczególności pod kątem spełnienia wymogu określonego w art. 30 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 7 oraz art. 34 ust. 2 pkt 4 ustawy o ewidencji ludności oraz wzorach formularzy stanowiących załączniki nr 1, 2 i 4 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- a) umieszczania pieczęci wpływu do organu na wnioskach o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL oraz na wnioskach o wydanie zaświadczeń w trybie art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności;
- b) zaprzestania wpisywania danych rodzica dokonującego obowiązku meldunkowego w rubryce dot. danych pełnomocnika, w zgłoszeniach pobytu stałego osoby nieletniej;
- c) informowania wnioskodawcy o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej w związku z umorzeniem postępowania w sprawie o wymeldowanie, mając na uwadze zasadę wyrażoną w art. 9 k.p.a.;

¹⁸ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Wójta Gminy Ciechanów z 24.01.2022 r. „W nagłówku zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały, wydanego do zgłoszenia pobytu stałego znak SO.5342.01.156.2021 brak jest oznaczenia organu wydającego zaświadczenie przez przeoczenie.”.

- d) przytaczania pełnej oraz właściwej podstawy prawnej w odpowiedziach na wnioski o udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL;
- e) wskazywania podstawy prawnej zawierającej pełną jednostkę redakcyjną, w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz w pouczeniach decyzji w sprawach meldunkowych;
- f) umieszczania oznaczenia organu w nagłówkach zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały, zawiadomieniach stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych, odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL i zaświadczeniach wydanych w trybie art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności;
- g) dokumentowania doręczenia zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały, zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy oraz zaświadczeń wydanych w trybie art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z art. 39 § 2 k.p.a.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Wójta na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zalecenia, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

*Z up. Wojewody Mazowieckiego
Artur Subda
Dyrektor Wydziału Kontroli*