



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WK-I.431.1.14.2022

Warszawa, 23 maja 2022 r.

Pan  
Jerzy Józef Rzyński  
Burmistrz Miasta i Gminy Sochocin

Urząd Miasta i Gminy Sochocin  
ul. Guzikarzy 9  
09-110 Sochocin

#### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup> oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup>, kontrolerzy Magdalena Boniewska oraz Janusz Masiak – inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 28 lutego do 9 marca 2022 r. kontrolę problemową w Urzędzie Miasta i Gminy Sochocin, z siedzibą przy ul. Guzikarzy 9.

Kontrolą objęto stan realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w przedmiocie prowadzenia ewidencji ludności w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 26 stycznia 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 12 kwietnia 2022 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne.

W kontrolowanym okresie przyjęto 109 zgłoszeń pobytu stałego, 29 zgłoszeń pobytu czasowego, 18 zgłoszeń wymeldowania z miejsca pobytu stałego oraz 40 wniosków

---

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

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

o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. Ponadto wydano z urzędu 109 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały, 22 zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy wydane na wniosek przy zameldowaniu, 124 zaświadczenia zawierające 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 ani powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu czasowego obywateli polskich, 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, 2 zgłoszenia pobytu stałego cudzoziemców, 5 zgłoszeń pobytu czasowego obywateli polskich, 5 zgłoszeń pobytu czasowego cudzoziemców, 5 zgłoszeń wymeldowania z miejsca pobytu stałego obywateli polskich, 7 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy wydanych na wniosek przy zameldowaniu, 4 zaświadczenia zawierające dane wnioskodawcy przetwarzane w rejestrze mieszkańców, 4 wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców lub rejestru PESEL oraz 2 decyzje w sprawach meldunkowych.

Poddane kontroli zgłoszenia pobytu i wymeldowania zostały dokonane na formularzach zgodnych z wzorami określonymi w załącznikach nr 1-3 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego<sup>3</sup>.

Zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy wydane na wniosek przy zameldowaniu, wydane zostały niezwłocznie, z zachowaniem terminu określonego w art. 217 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Za wydanie zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy w 6 przypadkach<sup>5</sup> pobrano opłaty skarbowe. W 1 przypadku wydanie zaświadczenia

---

<sup>3</sup> 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.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej: k.p.a.

<sup>5</sup> Dotyczy 2 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy obywateli polskich oraz 4 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy cudzoziemców.

o zameldowaniu na pobyt czasowy nastąpiło nieodpłatnie, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy o opłacie skarbowej<sup>6</sup>, na wniosek osoby zgłaszającej.

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. Za wydanie decyzji o wymeldowaniu pobrano opłaty skarbowe w wysokości określonej w części I poz. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL następowało na podstawie wniosków złożonych przez uprawnione podmioty, określone w art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o ewidencji ludności. We wszystkich 4 badanych przypadkach udostępnienie danych nastąpiło nieodpłatnie, na podstawie art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności<sup>7</sup>.

Zaświadczenia zawierające odpis przetwarzanych danych, o których mowa w art. 45 ustawy o ewidencji ludności wydane zostały z zachowaniem terminu określonego w art. 217 § 3 k.p.a. oraz zawierały dane wyłącznie osoby zainteresowanej. Za wydanie zaświadczeń w 3 przypadkach pobrano opłaty skarbowe w wysokości określonej w części II pkt 2 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, natomiast w 1 przypadku wydanie zaświadczenia nie podlegało opłacie na podstawie art. 2 ust.1 pkt 1 lit. f).

#### **W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:**

1. Wydanie 7 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy, wydawanych na wniosek przy zameldowaniu, na niewłaściwym formularzu oraz z niewłaściwą podstawą prawną, tj. wskazano art. 45 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, zamiast art. 32 ust. 2 wskazanej ustawy, a także udostępnienie w zaświadczeniach danych wykraczających poza zakres określony we wzorze zaświadczenia, tj. imienia ojca oraz numeru PESEL. Działaniem takim naruszono wymogi określone w art. 32 ust. 2 i 3 ustawy o ewidencji ludności oraz we wzorze formularza stanowiącym załącznik nr 8 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1923, ze zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510, ze zm.).

i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego<sup>8</sup>.

2. Pominięcie jednej strony postępowania w sprawie meldunkowej, tj. współwłaściciela nieruchomości. Ze znajdującego się w aktach sprawy dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu wynika, że nieruchomość jest współwłasnością dwóch osób, w tym wnioskodawcy. Postępowanie prowadzone było jednak z pominięciem współwłaściciela nieruchomości. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek ustalenia wszystkich stron postępowania, na podstawie dołączonych do wniosku dokumentów, posiadanych rejestrów bądź wyjaśnień stron postępowania. Ponadto zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. organ zobowiązany jest zawiadomić o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Powyższa czynność ma istotne znaczenie z uwagi na zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, określoną w art. 10 k.p.a. Należy także przypomnieć, iż pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym skutkować może jego wznowieniem na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Dyspozycja art. 35 ustawy o ewidencji ludności stanowi, że organ gminy wydaje z urzędu lub na wniosek właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu decyzję w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego albo opuścił miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się. Stroną w postępowaniu o wymeldowanie w trybie administracyjnym będzie zatem każdy właściciel mieszkania lub inna osoba, której służy tytuł prawny do nieruchomości. Powyższe potwierdza także uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>9</sup>, z której wynika, że osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a, w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie

---

<sup>8</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 08.03.2022 r. „Do zgłoszeń pobytu czasowego (...) wydano zaświadczenia na pobyt czasowy na niewłaściwym formularzu i z niewłaściwą podstawą tj. art. 45 ust. 2, zamiast art. 32 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności oraz udostępniono w zaświadczeniu dane wykraczające poza zakres określony we wzorze zaświadczenia w wyniku pomyłkowego drukowania przez pracownika powyższych zaświadczeń z programu SELWIN, a nie bezpośrednio po zameldowaniu tych osób z aplikacji ŹRÓDŁO”.

<sup>9</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 roku, sygn. akt II OPS 1/11.

(wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 35 ustawy o ewidencji ludności<sup>10</sup>.

3. Udostępnienie w 3 zaświadczeniach wydanych w trybie art. 45 ustawy o ewidencji ludności, danych wykraczających poza zakres żądania wnioskodawcy określony we wnioskach, tj. numeru PESEL, daty i miejsca urodzenia oraz imienia ojca, a w przypadku 1 zaświadczenia dodatkowo obywatelstwa wnioskodawcy. Należy wskazać, że organ jest związany żądaniem wnioskodawcy, a wydane zaświadczenie powinno być odzwierciedleniem tego żądania.
4. Udostępnienie w 1 przypadku danych jednostkowych z rejestru mieszkańców niezgodnie z żądaniem podmiotu określonym we wniosku, poprzez udostępnienie danych wykraczających poza zakres żądania wnioskodawcy, tj. informacji o wyjeździe. Zgodnie z art. art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, podmiotom w nim określonym udostępnia się dane w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań, stąd organ może udostępnić wyłącznie dane, o które wnioskuje podmiot uprawniony.

**Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:**

- a) w 2 przypadkach pism stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL nie wskazano podstawy prawnej, w 1 przypadku wskazano niepełną podstawę prawną (brak wskazania jednostki redakcyjnej), a także w 1 przypadku wskazano nieprawidłową podstawę prawną. 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;
- b) przyjęto 2 zgłoszenia pobytu – w tym 1 zgłoszenie pobytu stałego oraz 1 zgłoszenie pobytu czasowego, zawierające nieczytelny podpis właściciela lokalu. Obowiązek umieszczenia czytelnego podpisu wynika z wzorów formularzy zgłoszeń pobytu stałego i czasowego stanowiących załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego;

---

<sup>10</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 04.03.2022 r. „W sprawie o wymeldowanie znak: USC.5343.2.2.2021 pominięto jedną ze stron postępowania ze względu na błędną interpretację przepisów. Pracownik wziął pod uwagę, iż zameldowanie i wymeldowanie jest wyłącznie ewidencją miejsca zamieszkania i nie niesie za sobą żadnych praw i obowiązków – zwłaszcza praw do lokalu”.

- c) w treści zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego, kierowanych do stron postępowania, nie zawarto pouczenia o obowiązku stron wynikającego z art. 41 k.p.a.<sup>11</sup>;
- d) w pouczeniach zawiadomień o niezafatwieniu sprawy w terminie, kierowanych do stron postępowania oraz w pouczeniach decyzji w sprawach meldunkowych, nie wskazano właściwych artykułów oraz ich jednostek redakcyjnych, a jedynie przywołano ich treść<sup>12</sup>;
- e) w 1 przypadku wezwania kierowanego do strony postępowania w sprawie o wymeldowanie zawarto nieprawidłowe pouczenie, że *„W przypadku nie zgłoszenia się będą miały zastosowanie przepisy art. 88 kodeksu postępowania administracyjnego”*. W tym miejscu wyjaśnić należy, iż od czasu nowelizacji art. 88 k.p.a. polegającej na zmianie wysokości grzywny i pominięciu w treści przepisu słowa „strona”, niedopuszczalne stało się wymierzanie stronom postępowania kary grzywny, jako sankcji za nieusprawiedliwione niestawiennictwo. W podobnym brzmieniu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, iż *„Od czasu wskazanej nowelizacji polegającej na zmianie wysokości grzywny i pominięciu w treści przepisu słowa: „strona” niedopuszczalne stało się wymierzanie stronom postępowania kary, o jakiej mowa w przepisie art. 88 § 1 k.p.a. jako sankcji za nieusprawiedliwione niestawiennictwo. Grzywna może być wymierzana jedynie innym uczestnikom postępowania administracyjnego, a więc świadkom, biegłym, czy osobom uchylającym się od udostępnienia przedmiotu oględzin”*<sup>13</sup>. Zauważyć należy, iż art. 86 k.p.a. dopuszcza możliwość przeprowadzenia dowodu w postaci przesłuchania strony, jednakże wprowadzając w tym zakresie wyjątek. Do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu<sup>14</sup>;
- f) w przypadku wszystkich poddanych badaniu zgłoszeń pobytu stałego w aktach spraw nie znajdowały się egzemplarze aktowe wydanych zaświadczeń, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności. Ich brak uniemożliwił weryfikację danych pod kątem zgodności z art. 32 ust. 3 ww. ustawy.

---

<sup>11</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 04.03.2022 r. *„W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o wymeldowaniu znak: USC.5343.2.2.2021, USC. 5343.2.3.2021 omyłkowo nie zawarto pouczenia o treści art. 41 k.p.a.”*.

<sup>12</sup> Dotyczy spraw oznaczonych: USC.5343.2.2.2021, USC.5343.2.3.2021 – nie wskazano art. 37 oraz art. 127a k.p.a. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 04.03.2022 r. *„W zawiadomieniach o niezafatwieniu sprawy w terminie kierowanych do stron postępowania w sprawach o wymeldowanie znak: USC.5343.2.2.2021, USC.5343.2.3.2021 (...) omyłkowo nie wskazano jednostki redakcyjnej. W pouczeniu decyzji administracyjnej (...) wskazano tylko treść (...) artykułu, natomiast pominięcie jednostki redakcyjnej nastąpiło przez pomyłkę”*.

<sup>13</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 460/10.

<sup>14</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 04.03.2022 r. *„W wezwaniu w sprawie o wymeldowanie (...) omyłkowo wpisano art. 88 k.p.a.”*.

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

**Przedstawiając powyższe ustalenia, zobowiązuję Pana Burmistrza do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:**

1. Wydawania zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy, wydawanych na wniosek przy zameldowaniu, na właściwym formularzu oraz z właściwą podstawą prawną, a także udostępniania w owych zaświadczeniach jedynie danych określonych we wzorze.
2. Prawidłowego określania oraz uwzględniania wszystkich stron w czynnościach procesowych podejmowanych w postępowaniach w sprawach meldunkowych.
3. Udostępniania z zaświadczeniach wydanych w trybie art. 45 ustawy o ewidencji ludności, danych niewykraczających poza zakres żądania wnioskodawcy.
4. Udostępniania danych jednostkowych z rejestru mieszkańców zgodnie z żądaniem podmiotu określonym we wniosku.

**Ponadto zwracam uwagę na konieczność:**

- a) wskazywania pełnej oraz prawidłowej podstawy prawnej w odpowiedziach na wnioski o udostępnianie danych jednostkowych z rejestru PESEL;
- b) zwracania szczególnej uwagi na obowiązek umieszczania czytelnych podpisów na zgłoszeniach pobytu stałego i czasowego zgodnie z załącznikiem nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego;
- c) zawierania pouczenia wynikającego z art. 41 k.p.a. na zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego, kierowanych do stron postępowania;
- d) wskazywania właściwych podstaw prawnych oraz ich jednostek redakcyjnych w pouczeniach decyzji w sprawach meldunkowych;
- e) zawierania prawidłowego pouczenia, w przypadku wezwań kierowanych do stron postępowania administracyjnego w sprawie o wymeldowanie;
- f) pozostawiania egzemplarzy aktowych wydawanych zaświadczeń, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, w aktach sprawy.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Burmistrza 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*