



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 lipca 2022 r.

WK-I.431.1.25.2022

Pan
Łukasz Kapczyński
Burmistrz Miasta i Gminy Głinojeck

Urząd Miasta i Gminy Głinojeck
ul. Płocka 12
06-450 Głinojeck

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 14 do 23 marca 2022 r. kontrolę problemową w Urzędzie Miasta i Gminy Głinojeck, z siedzibą przy ul. Płockiej 12.

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

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 23 maja 2022 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne.

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).

W kontrolowanym okresie przyjęto 139 zgłoszeń pobytu stałego³, 183 zgłoszenia pobytu czasowego⁴, 50 zgłoszeń wymeldowania z miejsca pobytu stałego obywateli polskich, 2 zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu czasowego cudzoziemców oraz 103 wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. Ponadto wydano z urzędu 139 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały, 118 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy wydanych na wniosek przy zameldowaniu, 115 zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych wnioskodawcy zawartych w rejestrze mieszkańców oraz 10 decyzji administracyjnych 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 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, 2 zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu czasowego cudzoziemców, 7 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy wydanych na wniosek przy zameldowaniu, 5 zaświadczeń zawierających odpis danych wnioskodawcy przetwarzanych 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 zostały dokonane na formularzach zgodnych z wzorami określonymi w załącznikach nr 1-4 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego⁵.

³ W tym 138 zgłoszeń pobytu stałego obywateli polskich i 1 zgłoszenie pobytu stałego cudzoziemca.

⁴ W tym 168 zgłoszeń pobytu czasowego obywateli polskich i 15 zgłoszeń pobytu czasowego cudzoziemców.

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.).

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 administracyjnego⁶. We wszystkich poddanych kontroli przypadkach wydanie zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy nastąpiło nieodpłatnie, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b), c), f), g) ustawy o opłacie skarbowej⁷.

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. 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 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 2 przypadkach wydanie zaświadczeń nie podlegało opłacie na podstawie art. 2 ust.1 pkt 1 lit. f.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przyjęcie niekompletnych zgłoszeń meldunkowych, niezawierających:
 - w 6 przypadkach nazwy kraju urodzenia;
 - w 5 przypadkach danych kraju poprzedniego miejsca zamieszkania;
 - w 1 przypadku podpisu podmiotu dysponującego lokalem;
 - w 3 przypadkach nazwy kraju miejsca zamieszkania.

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

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 2022 r. poz. 1191).

Działaniem takim naruszono wymogi określone w art. 30 ust. 1 pkt 4 i 6, ust. 2 pkt 4, 5 i 10 ustawy o ewidencji ludności oraz we wzorach formularzy stanowiących załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego.

2. Przyjęcie niekompletnego, niezawierającego podpisu wnioskodawcy, wniosku o wymeldowanie z miejsca pobytu stałego, na podstawie którego wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie o wymeldowanie. Pomimo wystąpienia powyższych braków, organ nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 k.p.a., który nakłada obowiązek wezwania wnoszącego żądanie do usunięcia braków formalnych w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania⁹.
3. Udostępnienie we wszystkich poddanych kontroli 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, imienia ojca. Należy wskazać, że organ jest związany żądaniem wnioskodawcy, a wydane zaświadczenie powinno być odzwierciedleniem tego żądania.
4. Udostępnienie w 4 przypadkach danych jednostkowych z rejestru mieszkańców niezgodnie z żądaniem podmiotu określonym we wniosku, poprzez udostępnienie danych wykraczających poza zakres żądania wnioskodawcy, tj.:
 - w 2 przypadkach danych o zgonie;
 - w 1 przypadku numeru i serii dowodu osobistego;
 - w 1 przypadku oznaczenia urzędu stanu cywilnego.

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 uprawniony¹⁰.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- a) we wszystkich poddanych kontroli przypadkach przy podpisie potwierdzającym odbiór zaświadczenia wydanego w trybie art. 45 ustawy o ewidencji ludności, nie zamieszczono daty

⁹ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. „*Postępowanie administracyjne w sprawie o wymeldowanie (...) wszczęto, gdyż pracownik nie zauważył braku podpisu wnioskodawcy*”.

¹⁰ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. „*Przy udostępnianiu danych jednostkowych z rejestrów, pracownik pomylił się zaznaczając za dużo danych*”.

- jego odbioru. Działaniem takim naruszono art. 46 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „*Odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia*”¹¹;
- b) w 1 badanym 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 nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek*.” Powyższe może skutkować nieskorzystaniem przez wnioskodawcę z przysługującego mu uprawnienia;
- c) w 1 przypadku odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL nie przytoczono podstawy prawnej¹², a w 4 przypadkach odpowiedzi wskazano niepełną podstawę prawną działania organu gminy, bowiem wskazano art. 46 ustawy o ewidencji ludności, bez uszczegółowienia jednostek redakcyjnych (ustępu, punktu)¹³. 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;
- d) 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. ustawy¹⁴;

¹¹ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. „*Zaświadczenia o zameldowaniu wydawane są od ręki w tym samym dniu, w którym wpłynęło podanie o jego wydanie, więc data odbioru będzie taka sama jak data wniosku. Potwierdzenia odbioru zaświadczenia o zameldowaniu zostały umieszczone na wniosku o zaświadczenie, gdyż tak został opracowany wniosek o wydanie zaświadczenia przez pracownika*”.

¹² Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. „*Wniosek o udostępnienie danych z rejestru PESEL (...) – przy udostępnieniach z systemu Źródło nie drukuje się podstawa prawna i nie było możliwości wpisania w systemie tej podstawy prawnej*”.

¹³ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. „*We wnioskach o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców (...) wskazano niepełną podstawę prawną (brak jednostki redakcyjnej) przez niedopatrzenie pracownika*”.

¹⁴ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. „*Przy zgłoszeniach pobytu stałego brak jest egzemplarzy aktowych wydanych zaświadczeń, gdyż nie zostawiane są one w aktach sprawy. Drukowane są w 1 egz. – Zgłaszający zameldowanie otrzymuje 1 egz. zaświadczenia i nie kwituje jego odbioru. (...)*”

- e) w wezwaniach kierowanych do stron postępowania w sprawie o wymeldowanie, zawarto nieprawidłowe pouczenie, że za nieuzasadnione niezastosowanie się do wezwania strona może zostać ukarana karą grzywny stosownie do art. 88 § 1 k.p.a. W tym miejscu wyjaśnić należy, że 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, że *„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”*¹⁵. Zauważyć należy, że 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 przymusu¹⁶;
- f) nie umieszczono pieczęci wpływu do organu na 7 wnioskach o wydanie zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy, wydawanych przy zameldowaniu, 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 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej¹⁷, 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

Zaświadczenia te były odbierane osobiście przez zgłaszającego zameldowanie w tym samym dniu w którym wpłynęło zgłoszenie”.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 460/10.

¹⁶ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. *„Nieprawidłowe pouczenie w wezwaniach stron znalazło się w tych wezwaniach przez nieuwagę pracownika”.*

¹⁷ 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.).

pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, powinien zawierać m.in. nazwę podmiotu oraz datę wpływu¹⁸.

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. Przyjmowania kompletnych zgłoszeń meldunkowych, zawierających dane wskazane w art. 30 ust. 1 pkt 4 i 6, ust. 2 pkt 4, 5 i 10 ustawy o ewidencji ludności oraz wzorze formularza stanowiącego załącznik nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego.
2. Przyjmowania kompletnych wniosków o wymeldowanie z miejsca pobytu stałego, zawierających podpis wnioskodawcy, a w przypadku jego braku – stosowania trybu określonego w art. 64 § 2 k.p.a.
3. Udostępniania w zaświadczeniach wydawanych 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) weryfikacji poprawności potwierdzeń odbioru zaświadczeń wydawanych w trybie art. 45 ustawy o ewidencji ludności, w szczególności w zakresie wskazania daty odbioru zaświadczenia;
- b) informowania wnioskodawcy o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej w związku z umorzeniem postępowania w sprawie meldunkowej;
- c) wskazywania pełnej podstawy prawnej działania organu w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL;
- d) pozostawiania w aktach spraw egzemplarzy aktowych wydawanych zaświadczeń, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności;

¹⁸ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z 18.03.2022 r. „Wnioski o wydanie zaświadczeń (...) wpływają bezpośrednio do pracownika i są załatwiane od ręki, a w referacie brak jest takiej pieczęci wpływu”.

- e) wskazywania prawidłowego pouczenia, w wezwaniach kierowanych do stron postępowania administracyjnego w sprawie o wymeldowanie;
- f) umieszczania pieczęci wpływu do organu na wnioskach o wydanie zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy, wydawanych przy zameldowaniu, 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.

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*