



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 sierpnia 2022 r.

WK-I.431.1.35.2022

Pani
Ewa Agnieszka Częścik
Wójt Gminy Ceranów

Urząd Gminy w Ceranowie
Ceranów 140
08-322 Ceranów

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 Iwona Parys – starszy inspektor wojewódzki oraz Paulina Domagała – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 19 kwietnia do 4 maja 2022 r. kontrolę problemową w Urzędzie Gminy w Ceranowie, z siedzibą w Ceranowie 140, 08-322 Ceranów.

Kontrolą objęto stan realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie prowadzenia ewidencji ludności w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 21 czerwca 2022 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani Wójt wystąpienie pokontrolne.

W kontrolowanym okresie przyjęto 25 zgłoszeń pobytu stałego obywateli polskich, 14 zgłoszeń pobytu czasowego³, 9 zgłoszeń wymeldowania z miejsca pobytu stałego obywateli polskich, a także 50 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców

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 10 zgłoszeń pobytu obywateli polskich i 4 zgłoszenia pobytu cudzoziemców.

i rejestru PESEL. Wydano 25 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały z urzędu, 5 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy na wniosek oraz 2 decyzje administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do organu zgłoszenia pobytu stałego cudzoziemców, zgłoszenia wymeldowania z pobytu stałego cudzoziemców, zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu czasowego obywateli polskich i cudzoziemców, zgłoszenia wyjazdu poza granice RP obywateli polskich i cudzoziemców oraz zgłoszenia powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej trwającego dłużej niż 6 miesięcy. Nie wydawano zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych osoby zainteresowanej zawartych w rejestrze mieszkańców lub w rejestrze PESEL, wydawano decyzji administracyjnych o odmowie udostępnienia danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i z rejestru PESEL oraz postanowień o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie udostępnienia danych jednostkowych na wniosek złożony przez podmiot zobowiązany do korzystania z urządzeń teletransmisji danych.

Kontroli poddano 10 zgłoszeń pobytu obywateli polskich⁴, 4 zgłoszenia pobytu czasowego cudzoziemców, 5 zgłoszeń wymeldowania obywateli polskich z miejsca pobytu stałego, 5 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały wydanych z urzędu, 4 zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy wydawane na wniosek, 5 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców lub rejestru PESEL oraz 2 decyzje administracyjne w sprawach meldunkowych.

Poddane kontroli zgłoszenia pobytu oraz zgłoszenia wymeldowania złożone zostały na formularzach zgodnych z wzorami określonymi w załącznikach nr 1, 2, 3 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego⁵.

Wydane z urzędu zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały były zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 7 do powyższego rozporządzenia i wydane zostały niezwłocznie, w każdym przypadku w dniu przyjęcia zgłoszenia pobytu.

Zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy, na wniosek przy zameldowaniu były zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 8 do powyższego rozporządzenia i wydane zostały niezwłocznie, z zachowaniem terminu określonego w art. 217 § 3 ustawy Kodeks

⁴ W tym 5 zgłoszeń pobytu stałego i 5 zgłoszeń pobytu czasowego.

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.).

postępowania administracyjnego⁶. We wszystkich przypadkach poddanych kontroli prawidłowo udokumentowano doręczenie wydawanych na wniosek zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy. We wszystkich przypadkach wydanie powyższych zaświadczeń nastąpiło nieodpłatnie, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o opłacie skarbowej⁷, na wnioski osób zgłaszających.

Udostępnianie danych w trybie jednostkowym z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL następowało na podstawie wniosków złożonych przez uprawnione podmioty, określone w art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o ewidencji ludności⁸. We wszystkich badanych sprawach udostępnienie danych nastąpiło nieodpłatnie⁹. Zakres udostępnianych danych był zgodny z określonym we wnioskach.

Wszystkie poddane badaniu postępowania w sprawach meldunkowych wszczęte zostały na wniosek osób uprawnionych, po uiszczeniu opłaty skarbowej w wysokości określonej w części I poz. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Decyzje w sprawach meldunkowych wydane zostały zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową organu, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a. i doręczone za pokwitowaniem oznaczonym w decyzjach stronom, zgodnie z wymogami określonymi w art. 39 i art. 46 § 1 k.p.a.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dokonanie 3 czynności zameldowania na pobyt czasowy na podstawie formularzy zgłoszeń, niezawierających danych kraju miejsca zamieszkania. Działaniem takim naruszono wymóg określony w art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o ewidencji ludności oraz wymóg ustalony we wzorze formularza określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego.
2. Pominięcie strony postępowania w 1 sprawie meldunkowej, tj. jednego z dwóch właścicieli lokalu mieszkalnego, którzy złożyli wniosek o wymeldowanie osoby w nim zameldowanej, pomimo że zgodnie z art. 35 ustawy o ewidencji ludności – decyzję w sprawie wymeldowania obywatela polskiego organ gminy wydaje z urzędu lub na wniosek właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu, a 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. W rezultacie ww. wnioskodawcy nie zapewniono udziału w postępowaniu w charakterze strony, w tym

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 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).

⁹ Dla podmiotu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 53 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności.

nie zawiadomiono o wszczęciu postępowania, pomimo obowiązku określonego w art. 61 § 4 k.p.a.¹⁰, jak również nie doręczono mu wydanej w sprawie decyzji administracyjnej, w której także nieoznaczono go jako strony postępowania, wbrew wymogom określonym w art. 107 § 1 pkt. 3 i art. 109 § 1 k.p.a.¹¹. Ponadto ww. wnioskodawcę wezwano i przesłuchano w przedmiotowym postępowaniu w charakterze świadka¹².

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- w 1 przypadku w zgłoszeniu pobytu czasowego data przyjęcia zgłoszenia jest inna, niż data wpływu wniosku do organu oraz data wydania zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy na wniosek¹³;
- we wszystkich poddanych badaniu sprawach dotyczących udostępnienia danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL brak jest zwrotnych potwierdzeń odbioru. W toku czynności kontrolnych ustalono, że odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców doręczane były za pośrednictwem operatora pocztowego, listem poleconym bez zwrotnego potwierdzenia odbioru, podczas gdy, zgodnie z treścią art. 39 § 2 k.p.a.: *„(...) Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem (...)”*;
- w 1 przypadku odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL nie przytoczono podstawy prawnej, w 1 przypadku odpowiedzi wskazano niewłaściwą podstawę prawną, tj. art. 45 ust. 2a¹⁴, a w 3 przypadkach odpowiedzi wskazano niepełną podstawę prawną działania organu gminy, bowiem wskazano art. 46 ustawy o ewidencji ludności, bez uszczegółowienia jednostek redakcyjnych. Podkreślić należy, że przez wskazanie podstawy prawnej należy rozumieć przywołanie konkretnego artykułu, ustępu, punktu, litery przepisu prawa, ponadto zaznaczyć należy, że organy administracji

¹⁰ 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.

¹¹ Zgodnie z art. 107 §1 pkt. 3 k.p.a. – decyzja zawiera oznaczenie strony lub stron. Wymóg doręczenia stronie wydanej decyzji administracyjnej wynika natomiast z art. 109 § 1 k.p.a.

¹² W postępowaniu administracyjnym strona nie może być świadkiem, gdyż przesłuchanie stron stanowi inny środek dowodowy aniżeli dowód ze świadków.

¹³ W powyższym zgłoszeniu w „sekcji dla urzędnika” jako datę przyjęcia zgłoszenia wskazano datę 15 lutego 2021 r. Zgłoszenie wpłynęło do organu w dniu 4 lutego 2021 r., zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt czasowy zostało wydane w dniu 4 lutego 2021 r. na wniosek złożony również w dniu 4 lutego 2021 r. Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego z dnia 26.04.2022 r.: *„Zgłoszenie pobytu czasowego (...) wpłynęło i zostało zrealizowane 04.02.2021 roku, w sekcji urzędnika została omyłkowo wpisana błędna data 15.02.2021 roku”*.

¹⁴ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego z dnia 26.04.2022 r.: *„Art. 45 ust. 2a w udostępnianiu danych jednostkowych z rejestru PESEL w sprawie nr (...) został wpisany omyłkowo (...)”*.

publicznej działają na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zasadnym zatem jest, aby wskazana podstawa prawna działania organu była pełna;

- 3 poddane badaniu odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz z rejestru PESEL zawierały w nagłówku oznaczenie urzędu zamiast oznaczenia organu wydającego przedmiotowe dokumenty. Działaniem takim naruszono wymóg określony w art. 50 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z którym dane z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL udostępniają organy gmin prowadzące te rejestry;
- w 2 postępowaniach meldunkowych nie powiadomiono stron postępowania o zaplanowanej czynności przeprowadzenia dowodu ze świadków, pomimo że zgodnie z art. 79 § 1 i 2 k.p.a. – strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia przedmiotowego dowodu przynajmniej na siedem dni przed terminem oraz ma prawo brać udział w jego przeprowadzeniu, może zadawać pytania świadkom oraz składać wyjaśnienia. Wobec powyższego uprawnienia stron – za niewłaściwe uznać należy także wskazanie w ww. zawiadomieniach terminu, do którego żądanie stawienia powinno być przez świadków spełnione¹⁵ oraz przedziału godzinowego stawienia¹⁶, zamiast określenia dnia i godziny stawienia się świadka.

Powyższe zaniechanie pozbawiło strony zagwarantowanej prawem możliwości wzięcia udziału w przesłuchaniu świadków i tym samym stanowi naruszenie zasady czynnego udziału w postępowaniu, określonej w art. 10 k.p.a.;

- w wezwaniach do osobistego stawienia wystosowanych do stron i świadków w 2 postępowaniach meldunkowych – nie wskazano adresu organu wzywającego, zaś w wezwaniach skierowanych do świadków – także skutków prawnych niezastosowania się do wezwania oraz – w przypadku 1 postępowania – czy wezwany powinien się stawić osobiście czy przez pełnomocnika, pomimo że zgodnie z art. 54 § 1 pkt 1, 4 i 6 k.p.a. – „*W wezwaniu należy wskazać (...) adres organu wzywającego; (...) czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika (...) skutki prawne niezastosowania się do wezwania.*”. Ponadto w 1 wezwaniu błędnie poinformowano świadka, że wzywany jest jako strona postępowania.

Niewskazanie w wezwaniu skutków prawnych niezastosowania się do niego – uniemożliwia

¹⁵ W wezwaniach wystosowanych w 1 postępowaniu wskazano na obowiązek stawienia „*w terminie 7 dni od dnia odbioru wezwania*”.

¹⁶ W wezwaniach wystosowanych w 2 postępowaniach wskazano, że świadkowie mają się stawić w godzinach 8.00 – 15.00.

zastosowanie wobec opornego świadka przewidzianych prawem sankcji;

- w 1 postępowaniu w sprawie meldunkowej nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie czy opuszczenie lokalu przez osobę wymeldowaną było dobrowolne, pomimo wskazania przez nią na okoliczności mogące świadczyć, że spowodowane ono zostało presją zewnętrzną¹⁷;
- w wystosowanym w 1 postępowaniu meldunkowym zawiadomieniu o niezafatwieniu sprawy w terminie – błędnie pouczone, że ponaglenie na niezafatwienie sprawy w terminie wnosi się do samorządowego kolegium odwoławczego, pomimo że zgodnie z art. 37 § 3 pkt 1 – ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia, zaś zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności – wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów gminy wydających rozstrzygnięcia administracyjne na podstawie ustawy;
- przed wydaniem 2 decyzji w sprawach meldunkowych nie powiadomiono stron postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wbrew zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu, wyrażonej w art. 10 k.p.a.¹⁸,
- zawarcie w 2 decyzjach wydanych w sprawach meldunkowych pouczenia mogącego wprowadzić strony w błąd co do braku możliwości cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania¹⁹.

¹⁷ Zgodnie z protokołem przesłuchania osoby wymeldowanej decyzją – pozostawiła ona w lokalu swoje rzeczy lecz nie będzie w nim mieszkać z powodu „*znęcania psychicznego przez (...)*”, a lokal opuściła „*z własnej woli lecz pod presją pozostałych mieszkańców*”. Pomimo wewnętrznej sprzeczności powyższego wyjaśnienia – w ramach postępowania wyjaśniającego nie dokonano ustaleń mających na celu potwierdzenie, że opuszczenie lokalu miało faktycznie charakter dobrowolny, w tym w zakresie istnienia przemocy w rodzinie czy skorzystania przez stronę z prawnych środków umożliwiających jej powrót do lokalu.

Nadmienić jednak należy, że osoba wymeldowana decyzją dokonała – przed dniem uprawomocnienia się decyzji o wymeldowaniu – zgłoszenia pobytu stałego pod innym adresem, co skutkowało automatycznym jej wymeldowaniem z lokalu, którego dotyczył wniosek o wymeldowanie.

¹⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi złożonymi przez osobę upoważnioną do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – strony informowane były ustnie o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, przy okazji ich przesłuchania. Wobec powyższego wskazać należy, że na pisemną formę informacji o możliwości wypowiedzenia się w sprawie wskazuje art. 79a k.p.a. Natomiast z akt spraw poddanych kontroli wynika, że:

- w 1 postępowaniu – nie wszystkie strony zostały przesłuchane przez organ, stąd nie wszystkim stronom mogła zostać przekazana ww. informacja,
- w 2 postępowaniach – po przesłuchaniu stron do akt dołączono kolejne dowody w sprawie, stąd przesłuchanie stron nie było ostatnią czynnością w postępowaniu wyjaśniającym i na etapie przesłuchania stron mogła nie być jeszcze znana data zakończenia tego etapu postępowania. Brak jest także dowodów co do ew. wyznaczonego terminu na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

¹⁹ W pouczeniu decyzji wskazano, że „*Nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania*”. Kodeks postępowania administracyjnego nie rozstrzyga kwestii dopuszczalności cofnięcia złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, zaś zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym – strona może cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania, jeżeli decyzja nie stała

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

Przedstawiając powyższe ustalenia, zobowiązuję Panią Wójt do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Weryfikacji kompletności przyjmowanych zgłoszeń meldunkowych przed dokonaniem czynności zameldowania, w szczególności pod kątem spełniania wymogów określonych odpowiednio w art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o ewidencji ludności oraz załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego.
2. Uwzględniania w postępowaniach administracyjnych w sprawach meldunkowych wszystkich stron postępowania, zgodnie z wymogami art. 35 ustawy o ewidencji ludności i art. 28 k.p.a., w tym doręczania zawiadomień o wszczęciu postępowania i decyzji administracyjnych wszystkim stronom postępowania oraz oznaczania stron w decyzjach administracyjnych, zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 61 § 4, art. 107 § 1 pkt. 3 i art. 109 § 1 k.p.a.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- wskazywania w przyjmowanych zgłoszeniach meldunkowych prawidłowej daty przyjęcia zgłoszenia;
- doręczania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL za pokwitowaniem, zgodnie z wymogiem określonym w art. 39 § 2 k.p.a.;
- wskazywania właściwej podstawy prawnej, zawierającej pełną jednostkę redakcyjną, w odpowiedziach na wniosek o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL;
- umieszczania oznaczeń organu w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz z rejestru PESEL, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności;
- powiadamiania stron postępowań w sprawach meldunkowych o zaplanowanych czynnościach przeprowadzenia dowodu ze świadków, zgodnie z wymogiem określonym w art. 79 § 1 k.p.a., a także wyznaczania terminu przeprowadzenia dowodu ze świadków na konkretny dzień

się jeszcze ostateczna (nie upłynął termin do złożenia odwołania przez pozostałe strony i przynajmniej jedna z nich nie zrzekła się prawa do wniesienia odwołania), przykładowo: wyrok NSA z 29.08.2019, II OSK 873/19.

i godzinę, w celu umożliwienia stronom czynnego udziału w tej czynności, zgodnie z uprawnieniami strony określonymi w art. 10 § 1 i art. 79 § 2 k.p.a.;

- wskazywania w wezwaniach wystosowywanych w postępowaniach w sprawach meldunkowych – adresu organu wzywającego, formy stawiennictwa wezwanego oraz skutków prawnych niezastosowania się do wezwania, zgodnie z wymogami określonymi w art. 54 § 1 pkt 1, 4 i 6 k.p.a.;
- przeprowadzania postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie czy opuszczenie lokalu przez osobę, której wniosek o wymeldowanie dotyczy – było dobrowolne;
- wskazywania w zawiadomieniach o niezafatwieniu sprawy w terminie – właściwego organu, do którego wnieść można ponaglenie na niezafatwienie sprawy w terminie, zgodnie z postanowieniami art. 37 § 3 pkt 1 k.p.a. oraz art. 5 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności;
- powiadamiania stron postępowania przed wydaniem decyzji w sprawach meldunkowych o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 k.p.a.;
- wskazywania w decyzjach wydawanych w sprawach meldunkowych zgodnego z przepisami prawa pouczenia o skutkach zrzeczenia się odwołania.

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

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Artur Subda

Dyrektor Wydziału Kontroli