



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 grudnia 2022 r.

WK-I.431.1.55.2022

Pan
Zbigniew Tomaszewski
Wójt Gminy Mochowo

Urząd Gminy Mochowo
ul. Sierpecka 2
09-214 Mochowo

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 Hanna Makówka – specjalista i Mariola Wajszczak – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 1 do 10 czerwca 2022 r. kontrolę problemową w Urzędzie Gminy Mochowo, z siedzibą przy ul. Sierpeckiej 2.

Kontrolą objęto stan realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w przedmiocie prowadzenia ewidencji ludności, w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 19 maja 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 2 listopada 2022 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi 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 142 zgłoszenia pobytu stałego obywateli polskich, 36 zgłoszeń pobytu czasowego³, 38 zgłoszeń wymeldowania z miejsca pobytu stałego obywateli polskich, 1 zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu czasowego obywatela polskiego, a także 355 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. Ponadto wydano z urzędu 142 zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały, 15 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy na wniosek przy zameldowaniu, 108 zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych wnioskodawcy zawartych w rejestrze mieszkańców lub w rejestrze PESEL, o których mowa w art. 45 ustawy o ewidencji ludności oraz 8 decyzji administracyjnych w sprawach meldunkowych i 3 decyzje o odmowie udostępnienia danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do organu zgłoszenia wyjazdu ani powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszenia pobytu stałego ani wymeldowania z miejsca pobytu stałego i czasowego cudzoziemców, 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 10 zgłoszeń pobytu obywateli polskich⁴, 4 zgłoszenia pobytu czasowego cudzoziemców, 5 zgłoszeń wymeldowania z miejsca pobytu stałego obywateli polskich, 1 zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu czasowego obywatela polskiego, 5 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały wydanych z urzędu, 4 zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy wydane na wniosek przy zameldowaniu⁵, 5 zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych wnioskodawcy zawartych w rejestrze mieszkańców lub w rejestrze PESEL, 5 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców lub rejestru PESEL oraz 5 decyzji w sprawach meldunkowych i 3 decyzje o odmowie udostępnienia danych jednostkowych.

Poddane kontroli zgłoszenia pobytu oraz zgłoszenia wymeldowania złożone zostały na formularzach zgodnych z wzorami określonymi w załącznikach nr 1, 2, 3, 4 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu

³ W tym 32 zgłoszenia pobytu obywateli polskich i 4 zgłoszenia pobytu cudzoziemców.

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

⁵ 2 zaświadczenia wydane obywatelom polskim oraz 2 zaświadczenia wydane cudzoziemcom.

obowiązku meldunkowego⁶. Wydane z urzędu zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały oraz czasowy były zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 7 i 8 do powyższego rozporządzenia i wydane zostały niezwłocznie, w każdym przypadku w dniu przyjęcia zgłoszenia pobytu⁷. W badanych przypadkach wydanie zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy nastąpiło nieodpłatnie, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o opłacie skarbowej⁸.

Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL następowało na podstawie wniosków złożonych przez uprawnione podmioty wskazane w art. 46 ust. 1 pkt 3 oraz 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności⁹, po wykazaniu interesu prawnego. W 3 spośród badanych przypadków udostępnienie danych nastąpiło nieodpłatnie¹⁰, natomiast w 2 przypadkach uiszczono należną opłatę.

Poddane badaniu decyzje wydane zostały zgodnie z właściwością miejscową i rzeczą organu, z zachowaniem terminu określonego w art. 35 ust. 3 w zw. z art. 36 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 107 k.p.a. oraz zostały doręczone za pokwitowaniem, zgodnie z wymogami określonymi w art. 39 oraz art. 46 § 1 k.p.a. Za wydane decyzje w sprawach meldunkowych pobrano opłatę skarbową w wysokości zgodnej z określoną w części I poz. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej¹².

Zaświadczenia zawierające odpis danych wnioskodawcy przetwarzanych w rejestrze mieszkańców lub w rejestrze PESEL, 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 w 4 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. c ustawy o opłacie skarbowej.

⁶ 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. z 2022 r. poz. 2070).

⁷ Osoby dokonujące zgłoszenia potwierdziły pisemnie otrzymanie zaświadczenia.

⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191, ze zm.).

¹⁰ W 2 przypadkach, na podstawie art. 53 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności, a w 1 na podstawie art. 54 przedmiotowej ustawy.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej k.p.a.

¹² W przypadku decyzji o umorzeniu postępowania, poinformowano strony o możliwości zwrotu dokonanej opłaty skarbowej na wniosek.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Udostępnienie w 2 przypadkach danych jednostkowych z rejestru mieszkańców niezgodnie z żądaniem podmiotu określonym we wniosku, poprzez udostępnione danych wykraczających poza zakres żądania wnioskodawcy¹³. Wskazać należy, że organ udostępniając dane z rejestru mieszkańców lub rejestru PESEL związany jest wnioskiem strony, w związku z powyższym winien udostępnić wyłącznie wskazane przez wnioskodawcę informacje, o ile nie zachodzą przesłanki odmowy udostępnienia danych osobowych.
2. Wezwanie wnioskodawców w 3 badanych sprawach¹⁴ do przedłożenia w określonym terminie (14 dni) dokumentów potwierdzających interes prawny w uzyskaniu żądanych danych jednostkowych z rejestru PESEL wskazując w podstawie prawnej wezwania oprócz art. 50 k.p.a. także art. 64 § 2 k.p.a. odnoszący się do usunięcia braku formalnego we wniosku oraz art. 261 § 1 k.p.a., stanowiący podstawę do wezwania do uiszczenia należności z tytułu opłat i kosztów postępowania. Ponadto w 2 przypadkach jednocześnie wezwano wnioskodawców do nadesłania dowodu uiszczenia opłaty od złożonego pełnomocnictwa informując, że *„zgodnie z art. 64 § 2 i art. 261 § 2 k.p.a. brak terminowego doręczenia (...) spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia”*, zaś w pouczeniu wezwania wskazano, że niezuzupełnienie wniosku we wskazanym terminie skutkować będzie wydaniem decyzji administracyjnej na podstawie zgromadzonego materiału. Wskazać jednak należy, że brak opłaty za pełnomocnictwo nie jest brakiem formalnym wniosku, a jedynie brakiem fiskalnym. Dla wykazania, że pełnomocnik został dla strony ustanowiony, niezbędne jest okazanie dokumentu stwierdzającego ustanowienie takiego pełnomocnictwa (w przypadku nieprzedłożenia przez wnioskodawcę potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie dokumentu pełnomocnictwa organ, zobowiązany jest działać zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej). Z przywołanych przepisów w wezwaniu, tj. art. 50, art. 64 § 2 k.p.a. oraz art. 261 § 2 k.p.a. wynikają różne konsekwencje, tj. odmowa udostępnienia danych jednostkowych w formie decyzji administracyjnej, pozostawienie podania bez rozpoznania, oraz że podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana.

¹³ Dodatkowo udostępniono w 1 przypadku nazwisko rodowe byłej małżonki, a w drugim – dane o dacie zgonu oraz sporządzonym akcie zgonu osoby zmarłej.

¹⁴ Dotyczy spraw zakończonych wydaniem decyzji odmawiających udostępnienia danych jednostkowych z rejestru PESEL.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- dokonano 1 czynności zameldowania na pobyt czasowy cudzoziemca na podstawie formularza zgłoszenia, niezawierającego wskazania *miejsca urodzenia*¹⁵. Działaniem takim naruszono wymogi określone w art. 30 ust. 2 pkt 3 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,
- w wezwaniach do osobistego stawiennictwa skierowanych do 2 osób, w celu ich przesłuchania w 1 postępowaniu w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego – nie wskazano w jakim charakterze osoby te mają być przesłuchane, pomimo że zgodnie z art. 54 § 1 pkt 3 k.p.a. – *„W wezwaniach należy wskazać (...) w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany”*, ...
- w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania, we wszystkich badanych sprawach o wymeldowanie z miejsca pobytu stałego zamieszczono prośbę o *„złożenie wyjaśnień w sprawie wymeldowania”*¹⁶ o charakterze wezwania. Należy wskazać, że wezwania osób do złożenia dodatkowych wyjaśnień powinny mieć formę pisma wysłanego uczestnikom postępowania w trybie określonym w art. 50 § 1 k.p.a. Ponadto wzywając stronę do złożenia wyjaśnień należy wskazać podstawę prawną wezwania zgodnie z zasadą określoną w art. 6 k.p.a. W toku czynności kontrolnych ustalono ponadto, że w aktach 3 spraw znajdują się protokoły z przesłuchania wnioskodawców, a także w 1 przypadku osoby wskazanej do wymeldowania, po uprzednim pouczeniu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań z art. 233 Kodeksu karnego¹⁷ oraz prawie odmowy złożenia zeznań stosownie do treści art. 83 § 1 i 2 k.p.a., pomimo że osoby te nie były wezwane w trybie art. 50 k.p.a. Ze sporządzonych protokołów wynika, że wnioskodawcy przesłuchiwni w charakterze strony, w każdym przypadku wyłącznie potwierdzali fakty wskazane we wniosku o wymeldowanie. Nadmienić przy tym należy, że zgodnie art. 86 k.p.a. – organ może przesłuchać stronę, jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy – w celu ich wyjaśnienia, podczas gdy organ wzywał strony w ww. postępowaniach w zawiadomieniu

¹⁵ Cudzoziemcowi nie został wcześniej nadany numer PESEL.

¹⁶ W charakterze strony, w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).

o wszczęciu postępowania¹⁸,

- poddane kontroli zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały oraz zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy wydane na wniosek nie zawierały pieczęci okrągłej organu wydającego zaświadczenie, pomimo wymogów w tym zakresie określonych w załączniku nr 7 i 8 do rozporządzenia, w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego,
- dokonano skreśleń i korekt na 2 zgłoszeniach pobytu czasowego¹⁹ bez podania daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej tych czynności. Wskazać należy, że nanoszenie zmian w treści zgłoszeń powinno być dokonane w sposób czytelny, poprzez skreślenie niepoprawnej treści, a skreślenia należy opatrzyć datą oraz podpisem lub parafą osoby dokonującej korekty,
- w 2 przypadkach pism stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL nie wskazano podstawy prawnej, w 2 przypadkach wskazano niepełną podstawę prawną (brak wskazania jednostki redakcyjnej)²⁰, a w 1 przypadku wskazano nieprawidłową podstawę prawną²¹. Podkreślić należy, że przez wskazanie podstawy prawnej należy rozumieć przywołanie konkretnego artykułu, ustępu, punktu, litery przepisu prawa,
- w podstawie prawnej 1 decyzji o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego przytoczono art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ewidencji ludności, a we wszystkich badanych decyzjach o umorzeniu postępowania art. 33 ust. 2 pkt. 1 i art. 35 ww. ustawy, które nie mają zastosowania w przedmiotowych decyzjach. Podkreślić należy, że art. 33 ustawy o ewidencji ludności odnosi się do formy i trybu wymeldowania, natomiast art. 35 powyższej ustawy uprawnia organ do wydania decyzji o wymeldowaniu obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego albo opuścił miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się.

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

¹⁸ Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika USC z 5 maja 2022 r. „(...) Wezwanie wnioskodawców i osoby wymeldowywanej w początkowym okresie postępowania do złożenia wyjaśnień, w celu przesłuchania w charakterze strony wynikało z niewłaściwej interpretacji art. 50 i art. 86 k.p.a. Organ wzywał strony do złożenia wyjaśnień, aby przesłuchać je i uzyskać przydatne informacje do dalszego prowadzenia postępowania, uważając, że może spowodować to dobrowolne wymeldowanie się osoby i umorzenie postępowania (...)”.

¹⁹ Dotyczy 1 zgłoszenia pobytu czasowego obywatela polskiego i 1 zgłoszenia pobytu czasowego cudzoziemca.

²⁰ Wskazano art. 46 ustawy o ewidencji ludności.

²¹ Wskazano art. 45 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności, zamiast art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności.

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

1. Udostępniania danych jednostkowych z rejestru mieszkańców niewykraczających poza zakres żądania podmiotu określony we wniosku.
2. Wzywania podmiotu wnioskującego o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL do przedłożenia dokumentów potwierdzających interes prawny, wyłącznie w trybie art. 50 k.p.a., ze wskazaniem podstawy prawnej wezwania i skutkach niezastosowania się do wezwania, a w przypadku nieprzedłożenia wymaganych dokumentów wydawania decyzji o odmowie udostępnienia danych.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- weryfikacji poprawności przyjmowanych zgłoszeń pobytu czasowego cudzoziemców, w szczególności w zakresie wskazywania miejsca urodzenia;
- wskazywania w wezwaniach kierowanych do świadków postępowania w sprawach meldunkowych – charakteru, w jakim osoba jest wzywana, zgodnie z wymogami określonymi w art. 54 § 1 pkt 3 k.p.a.;
- wzywania stron do złożenia wyjaśnień w sprawach o wymeldowanie dopiero po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku, jeśli pozostały niewyjaśnione fakty istotne do rozstrzygnięcia sprawy, zgodnie z art. 86 k.p.a. oraz stosowania do ich wzywania trybu określonego w art. 50 § 1 k.p.a., ze wskazaniem podstawy prawnej wezwania;
- wydawania zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały i zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt czasowy zawierających wszystkie wymagane elementy określone w załącznikach nr 7 i 8 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego, a w szczególności pieczęć okrągłą organu wydającego;
- weryfikacji dokonanych skreśleń i korekt w zgłoszeniach pobytu czasowego, tak aby były one dokonane w sposób czytelny, wraz z podaniem daty oraz podpisem lub parafą osoby ich dokonującej;
- wskazywania pełnej oraz prawidłowej podstawy prawnej w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL;

- przytaczania w podstawie prawnej decyzji orzekających o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego oraz w decyzjach o umorzeniu postępowania właściwych i mających zastosowanie przepisów 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 Wójta 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