

Wrocław, dnia 21 kwietnia 2023 r.

NK-KSE.431.1.6.2023.MJ

Pan  
**Jan Serkies**  
Burmistrz Miasta Chojnowa

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 18-19 stycznia 2023 r. na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup> oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>2</sup>, a także na podstawie imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 stycznia 2023 r. nr NK-KSE.0030.14.2023.MJ, kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Magdalena Janiszewska – starszy inspektor wojewódzki, przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Chojnowie (pl. Zamkowy 1, 59-225 Chojnow), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>3</sup> – zwanej dalej „u.e.l.”.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2022 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli zewnętrznych na I półrocze 2023 r.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:

- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
- terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
- udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2022 r. do dnia kontroli.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Jan Serkies - Burmistrz Miasta Chojnowa. Zadania z kontrolowanego zakresu były realizowane przez Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Inspektora ds. dowodów osobistych.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 224.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023 r., poz.190.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1191, ze zm.

*Realizację przez Burmistrza Miasta Chojnowa zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.*

## USTALENIA KONTROLI

*Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oraz terminowość realizacji spraw w tym zakresie.*

W kontrolowanym okresie prowadzono 10 postępowań administracyjnych. Wydano 8<sup>4</sup> decyzji administracyjnych w sprawie umorzenia postępowania, 1 postępowanie<sup>5</sup> jest w toku, 1 wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia<sup>6</sup>. Wszystkie ww. sprawy zostały poddane kontroli.

W toku kontroli stwierdzono, iż organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym. W sprawach, w których było to wymagane, do akt załączony został dokument potwierdzający wpłatę opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej<sup>7</sup>. Wyjątek stanowi sprawa nr SO.5343.3.2022, w której wezwano stronę do uiszczenia należnej opłaty.

Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.<sup>8</sup>.

Przy prowadzeniu postępowań z reguły prawidłowo stosowano przepisy prawa procesowego<sup>9</sup>.

W sytuacji, gdy zachodziła konieczność zapewnienia nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu, organ prawidłowo, na podstawie art. 34 § 1 k.p.a., wystąpił do sądu o ustanowienie kuratora<sup>10</sup>.

Kontrola wykazała, że w nagłówkach pism, kierowanych do stron w toku postępowania administracyjnego, stosowano prawidłowe oznaczenie organu gminy (Burmistrz Miasta Chojnowa).

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji, zgodnie z art. 107 k.p.a. rozstrzygnięcia zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie,

---

<sup>4</sup> SO.5343.1.2022, SO.5343.2.2022, SO.5343.4.2022, SO.5343.5.2022, SO.5343.6.2022, SO.5343.7.2022, SO.5343.8.2022, SO.5343.9.2022.

<sup>5</sup> SO.5343.10.2022.

<sup>6</sup> SO.5343.3.2022.

<sup>7</sup> Wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, stanowiący załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 2142 ze zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) – zwana dalej k.p.a.

<sup>9</sup> Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostaną opisane poniżej.

<sup>10</sup> Dot. SO.5343.1.2022.

uzasadnienie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W przypadku spraw, które zakończyły się wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, strony zostały poinformowane o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., sporządzane są zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy<sup>11</sup>.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

Z udostępnionych w trakcie czynności kontrolnych akt sprawy nr SO.5343.3.2022 nie wynikało kto jest właścicielem lokalu, którego dotyczył wniosek. Ustalono, iż organ weryfikując treść złożonego wniosku nie podjął czynności w celu dokonania ustaleń w tym zakresie. Przy czym wezwał stronę do uzupełnienia braku wniosku poprzez dołączenie tytułu prawnego do lokalu w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania, z pouczeniem, że nieusunięcie braku spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. Zauważyć należy, że tytuł prawny do lokalu nie stanowi braku formalnego podania o wymeldowanie. W wyjaśnieniach z 19 stycznia 2023 r. Naczelnik Wydziału wskazała, że:

„Strona została wezwana do usunięcia braków w postaci tytułu prawnego do lokalu oraz dołączenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji. W związku z brakiem dostarczenia brakujących dokumentów ustalono, że lokal jest lokalem komunalnym”.

Zauważyć należy, że ww. ustalenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach przedmiotowej sprawy. Wskazać należy, że zgodnie z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a. czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

Odnosząc się do kwestii wezwania o uzupełnienie braku formalnego wniosku w postaci tytułu prawnego do lokalu w ww. wyjaśnieniach poinformowano, że:

„W wezwaniu strony do uzupełnienia braków formalnych w postaci tytułu prawnego do lokalu, ujęto również wezwanie do uiszczenia opłaty za wydanie decyzji. Podanie powinno zostać zwrócone na podstawie art. 261 k.p.a.”

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy że wezwanie o uiszczenie należnej opłaty skarbowej było prawidłowe, niemniej organ pismem z 28 września 2022 r. nieprawidłowo pozostawił wniosek bez rozpatrzenia, wskazując na nieuzupełnienie braków.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania organ nie wskazuje daty ich wszczęcia. Zauważyć należy, że przedmiotem

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

zawiadomienia na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. powinna być precyzyjna informacja do strony o wszczęciu postępowania z podaniem jego przedmiotu, sposobu wszczęcia oraz daty<sup>12</sup>. Stanowi ona jego istotny element m.in. z uwagi na termin przewidziany dla załatwienia sprawy.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że w wezwaniu z 13 maja 2022 r. nr SO.5343.1.2022 zabrakło wskazania wprost w jakim charakterze osoba została wezwana, co jest sprzeczne z dyspozycją art. 54 § 1 pkt 3 k.p.a.

Mając na uwadze podstawy prawne wydanych rozstrzygnięć zauważyć należy, że w decyzji nr SO.5343.4.2022 z 18 października 2022 r. wskazano nieaktualny, na dzień jej sporządzenia, publikator k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono, że z akt postępowania nie wynikało, na jakiej podstawie ustalono, że postępowania podlegały umorzeniu. Podkreślić należy, że dokonanie stosownych ustaleń odnośnie faktu wymeldowania strony, powinno znaleźć odzwierciedlenie w aktach prowadzonego postępowania, np. w formie adnotacji, o której mowa w art. 72 k.p.a.

Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy<sup>13</sup> organ nie zamieszczał informacji, co do sposobu ich wysyłki, np. poprzez list polecony, list priorytetowy, czy też doręczenie elektroniczne, co jest niezgodne z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej<sup>14</sup>.

Odnosząc się do terminowości prowadzonych postępowań zauważyć należy, że 3 postępowania zostały przeprowadzone nieterminowo.

W sprawie SO.5343.1.2022, wszczętej z urzędu 2 lutego 2022 r. organ pismem z 30 marca 2022 r. zawiadomił o nowym terminie zakończenia sprawy, jako przyczynę wskazując konieczność dalszego prowadzenia postępowania, m.in. uzyskania prawomocnego postanowienia w sprawie ustanowienia kuratora (...), przesłuchania świadków, a także zapoznania stron z całością zebranych materiałów (...), jednocześnie informując, że „nowy termin załatwienia sprawy przewidziany jest po przeprowadzeniu w/w czynności”. Zauważyć należy, że powyższy zapis jest nieprawidłowy. Wyjaśnić należy, że wyznaczając nowy termin na załatwienie sprawy, należy wskazywać termin konkretny<sup>15</sup>, a w przypadku gdy zakończenie postępowania nie jest możliwe we wskazanym stronom terminie organ obowiązany jest sporządzić kolejną sygnalizację.

W sprawach SO.5343.5.2022 oraz SO.5343.6.2022 wniosek wpłynął do Urzędu 5 października 2022 r., natomiast decyzje wydano 6 grudnia 2022 r., co jest niezgodne z dyspozycją art. 35 § 1-3 k.p.a.

Jednocześnie na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy **wymagającej postępowania wyjaśniającego** powinno nastąpić **nie później niż w ciągu miesiąca**. Jest to termin, którego uchybienie powinno skutkować sygnalizacją, o której mowa w art. 36 k.p.a., również w przypadku, gdy organ uzna, iż sprawa ma charakter

---

<sup>12</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Komentarz do art. 61 k.p.a., Wyd. 7, Warszawa 2021.

<sup>13</sup> Dotyczy pism, które nie zostały odebrane osobiście.

<sup>14</sup> Załącznik nr 1 do Rozporządzenia 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.) – zwanego dalej Instrukcją kancelaryjną.

<sup>15</sup> zob. wyr. WSA w Warszawie z 9 listopada 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wa 356/15.

szczególnie skomplikowany<sup>16</sup>. Postępowanie takie należy uznać za właściwe mając na uwadze zasady ogólne k.p.a., przede wszystkim zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę szybkości postępowania oraz zasadę udzielania informacji. W związku z powyższym wskazać należy, iż zasadne byłoby sporządzenie sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy **przed upływem miesiąca**<sup>17</sup>. Niemniej powyższe nie miało wpływu na ocenę terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych.  
[dowód: akta kontroli str.: 23-157]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia przez Burmistrza Miasta Chojnowa postępowań administracyjnych, na podstawie art. 35 u.e.l. oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Zagadnienie dotyczące terminowości realizacji spraw w tym zakresie oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

### **Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL**

Kontroli poddano 20<sup>18</sup> spraw dotyczących udostępnienia danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL. W toku czynności kontrolnych ustalono, że we wszystkich sprawach dot. udostępnienia ww. danych podmiotowi trzeciemu, wnioski złożone były na właściwych formularzach określonych na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych<sup>19</sup>.

Kontrola wykazała, że organ z reguły weryfikował wnioski pod względem formalnym<sup>20</sup>.

W 19 sprawach wnioskodawcą były podmioty zwolnione z ponoszenia wymaganych opłat za udostępnienie danych z rejestru na podstawie art. 53 pkt 1 bądź art. 54 u.e.l. W jednej sprawie<sup>21</sup> wniesiona została stosowna opłata za udostępnienie informacji oraz opłata skarbową wymagana w przypadku złożenia pełnomocnictwa.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL z reguły udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, w zakresie w jakim wykazał on uprawnienia do uzyskania żądanych danych. Nieprawidłowości w tym zakresie zostaną opisane poniżej.

Na pisemnych odpowiedziach widnieje imienna pieczęć prawidłowo upoważnionego pracownika organu. Kontrola wykazała, że wszystkie sprawy zostały załatwione terminowo.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione uchybienia i nieprawidłowości.

---

<sup>16</sup> Art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...).

<sup>17</sup> Dot. SO.5343.1.2022, SO.5343.2.2022, SO.5343.7.2022.

<sup>18</sup> SO.5345.64.2022, SO.5345.102.2022, SO.5345.124.2022, SO.5345.151.2022, SO.5345.176.2022, SO.5345.196.2022, SO.5345.251.2022, SO.5345.271.2022, SO.5345.297.2022, SO.5345.325.2022, SO.5345.387.2022, SO.5345.413.2022, SO.5345.444.2022, SO.5345.485.2022, SO.5345.523.2022, SO.5345.552.2022, SO.5345.578.2022, SO.5345.608.2022, SO.5345.648.2022, SO.5345.675.2022.

<sup>19</sup> Dz.U. poz. 2523 - obowiązujące do 13 lipca 2022 r.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1493.

<sup>20</sup> Wyjątek stanowi sprawa SO.5345.151.2022.

<sup>21</sup> SO.5345.485.2022.

W odpowiedzi na wniosek nr SO.5345.64.2022 udostępniono dane paszportu, natomiast wniosek dotyczył dowodu osobistego. W sprawie SO.5345.523.2022 zabrakło danych dot. zameldowania na pobyt czasowy, pomimo iż taka dana wynikała z zakresu żądania wnioskodawcy. W wyjaśnieniach złożonych 19 stycznia 2023 r. wskazano:

„W sprawie SO.5345.64.2022 omyłkowo zaznaczono dane dot. paszportu, natomiast w sprawie SO.5345.523.2022 omyłkowo pominięto odpowiedź dot. pobytu czasowego z uwagi na brak zameldowania. Co do zasady w przypadku braku zameldowania podawana jest informacja – „brak danych”.

Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie SO.5345.151.2022 udostępniono dane z rejestru mieszkańców, w sytuacji gdy wnioskodawca nie zazaczył, którego rejestru dotyczy wniosek. W ww. wyjaśnieniach poinformowano, że:

„Dane zostały udostępnione z rejestru mieszkańców, ponieważ na wstępnym etapie weryfikacji wniosku ustalono, że osoba, której dane wnioskowano jest stałym mieszkańcem i jego dane były zawarte zarówno w rejestrze mieszkańców, rejestrze PESEL. Wniosek został złożony przez gminny zakład gospodarki komunalnej”.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że w sytuacji gdy we wniosku podmiotu publicznego zabraknie jednoznacznego wskazania rejestru, z którego dane mają zostać udostępnione, zasadne jest zrealizować wniosek w oparciu o dane zawarte w rejestrze o szerszym zakresie, czyli w rejestrze PESEL<sup>22</sup>.

W toku kontroli ustalono, że w przypadku spraw SO.5345.413.2022 oraz SO.5345.608.2022 pieczęć wpływu do Urzędu zawiera datę późniejszą niż dzień udzielenia odpowiedzi na wniosek. W ww. wyjaśnieniach złożonych 19 stycznia 2023 r. wskazano, iż:

„Różnica pomiędzy datą udzielenia odpowiedzi, a datą wynikającą z pieczęci wpływu wynika z tego, że podania trafiają do Wydziału i interesanci „od ręki” otrzymują stosowne zaświadczenia. Podania które trafiają do Wydziału są następnie przekazywane do sekretariatu gdzie są rejestrowane jako dokument, który wpływa do Urzędu. W tym wypadku podania trafiały w terminie późniejszym, z uwagi na dużą ilość obsługiwanych interesantów”.

W związku z powyższym wskazać należy, że pieczęć wpływu powinna odzwierciedlać rzeczywistą datę wpływu pisma do organu.

Kontrola wykazała, że we wszystkich odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru PESEL sporządzonych do października 2022 r. organ powoływał podstawę prawną (wydruki formularzy z systemu), jednak była ona nieprawidłowa, bowiem art. 45 ust. 2a u.e.l. dotyczy wydawania zaświadczeń z rejestru PESEL, a nie udostępniania danych, o którym mowa w art. 46 ww. ustawy. Aktualnie w przedmiotowych odpowiedziach nie jest zawierana podstawa prawna działania organu. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. W przypadku braku możliwości wydruku podstawy prawnej

---

<sup>22</sup> Por. pismo SOC-OP.621.3.41.2019.AB z 29 listopada 2019 r.

na formularzu systemowym, stosownym było sporządzanie pisma przewodniego, zawierającego podstawę prawną działania organu lub jej wskazanie w rubryce „uwagi”.

Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy<sup>23</sup> organ nie zamieszczał informacji, co do sposobu ich wysyłki, np. poprzez list polecony, list priorytetowy, czy też doręczenie elektroniczne, co jest niezgodne z § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej. [dowód: akta kontroli str. 158-246]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL na podstawie ustawy o ewidencji ludności, oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

*Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Miasta Chojnowa zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.*

W związku z powyższym, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

1. Czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrzymywać w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.
2. W trybie art. 64 § 2 k.p.a. wzywać do uzupełnienia jedynie braków formalnych podania.
3. W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania wskazywać datę jego wszczęcia.
4. W każdym przypadku w wezwaniu wskazywać w jakim charakterze osoba zostaje wezwana.
5. W podstawach prawnych wydawanych rozstrzygnięć w każdym przypadku przywoływać aktualny publikator ustawy.
6. Na pismach zamieszczać informację co do sposobu wysyłki, potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.
7. Sprawy załatwiać terminowo, w przypadku braku możliwości, w każdym przypadku stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a., ze wskazaniem nowego, konkretnego terminu załatwienia sprawy.
8. Udostępniać dane zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy.
9. W sytuacji gdy we wniosku podmiotu publicznego zabraknie jednoznacznego wskazania rejestru, z którego dane mają zostać udostępnione, realizować wniosek w oparciu o dane zawarte w rejestrze PESEL.
10. Prawidłowo dokumentować datę wpływu wniosku do organu.
11. W odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL wskazywać prawidłową podstawę prawną działania organu.

---

<sup>23</sup> Dotyczy pism, które nie zostały odebrane osobiście.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie w terminie **do 31 maja 2023 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Jarosław Obremski*