



WOJEWODA ŁÓDZKI

SO-II.431.23.2024

Łódź, dnia 4 kwietnia 2025 r.

Pan

Kamil Barda

Wójt Gminy Lgota Wielka

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 190), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) w związku z art. 5 ust. 2 oraz art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 274), zespół kontrolerów w składzie: Marta Jóźwiak – Starszy inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów, Beata Londowska-Rydz - Młodszy specjalista w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kontrolera, przeprowadził kontrolę prawidłowości realizacji zadań z zakresu ewidencji ludności przez Wójta Gminy Lgota Wielka.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Wójt Gminy Lgota Wielka – Pan Kamil Barda, a w okresie objętym niniejszą kontrolą kierownikiem jednostki kontrolowanej był Wójt Gminy Lgota Wielka – Pan Jerzy Kotlewski.

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi – Wydział Spraw Obywatelskich

90-113 Łódź ul. Traugutta 25, adres do korespondencji: 90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel. (+48) 42 664 17 66.

Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka, wso@lodz.uw.gov.pl, www.gov.pl/web/uw-lodzki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych.

Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce Ochrona danych osobowych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 4 grudnia 2024 r. i zakończone w dniu 4 lutego 2025 r. Kontrola była przeprowadzona zdalnie. Kontrola objęła swym zakresem przestrzeganie przepisów prawa w zakresie ewidencji ludności zawartych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r.

Podczas kontroli sprawdzono prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych i prawidłowość udostępniania danych osobowych z zakresu ewidencji ludności. Mając na uwadze dokonane podczas kontroli ustalenia stwierdzono, iż zadania objęte kontrolą nie były realizowane w pełni zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o ewidencji ludności, obowiązującymi w okresie poddanym kontroli.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, w kontrolowanym okresie przeprowadzono 2 postępowania. Wszystkie zostały zakończone wydaniem decyzji administracyjnej o wymeldowaniu obywatela polskiego z miejsca pobytu stałego. Dokonano sprawdzenia dokumentacji dotyczącej 100 % spraw, którą skontrolowano pod kątem spełnienia wymogów proceduralnych uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Sprawdzono między innymi prawidłowość przeprowadzenia postępowania dowodowego, wywiązywanie się z obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, terminowość załatwiania prowadzonych spraw, prawidłowość sporządzania decyzji oraz doręczania pism i decyzji stronom postępowania.

Mając na uwadze dokonane podczas kontroli ustalenia stwierdzono, iż zadania objęte kontrolą w zakresie prowadzonych postępowań meldunkowych były realizowane niezgodnie z przepisami zawartymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023, poz. 775), obowiązującymi w okresie poddanym kontroli. Na 2 skontrolowane postępowania w sprawach meldunkowych we wszystkich doszło do naruszenia procedury administracyjnej, choć należy podkreślić, iż nie w każdym badanym aspekcie. W przypadku natomiast udostępniania danych, stwierdzono iż zadania objęte kontrolą w zakresie udostępniania danych w zdecydowanej większości były realizowane zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 1191).

We wszystkich kontrolowanych sprawach meldunkowych, jednostka kontrolowana prawidłowo dokonywała oceny formalnej wniosków inicjujących postępowania administracyjne.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 28 Kpa – stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W sprawach z zakresu ewidencji ludności obowiązkiem organu meldunkowego jest ustalenie, czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu. W świetle art. 28 ust. 2b ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do lokalu może być w szczególności umowa cywilnoprawna, odpis z księgi wieczystej albo wyciąg z działów I i II księgi wieczystej, decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu.

W sprawie SO.5343.1.2023 organ wszczął postępowanie o wymeldowanie na podstawie załączonego do wniosku postanowienia sądu (kopia potwierdzona za zgodność z oryginałem), stwierdzającego nabycie na prawach małżeńskiej wspólności ustawowej własności nieruchomości rolnej, z którego wynikał jedynie numer działki. Ponadto do akt sprawy załączony został również wydruk z treści wyświetlonych w trybie przeglądania księgi wieczystej z systemu teleinformatycznego Elektronicznej księgi wieczystej (EKW) nie posiadający mocy dokumentów wydawanych przez sąd, co stwierdza jednoznacznie art. 364 ust. 7 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 6 lipca 1982 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 146). W sprawie SO.5343.3.2023 postępowanie o wymeldowanie zostało przez organ wszczęte na podstawie załączonego do wniosku aktu notarialnego (potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia umowy darowizny szeregu działek ze wskazaniem w treści ich numerów). Akta obu spraw nie zawierały więc dokumentu, z którego wynikało, że zabudowane nieruchomości położone na działkach oznaczonych numerami działek wskazanymi w treści powyższych tytułów prawnych były przyporządkowane do adresów nieruchomości wskazanych we wnioskach jako adresy zameldowania na pobyt stały, z których miało nastąpić wymeldowanie w trybie administracyjnym.

Fakt, iż jednostka samorządu terytorialnego na podstawie dostępnych rejestrów ma w każdej chwili możliwość zweryfikowania tej okoliczności nie konwaliduje braku takiej adnotacji w aktach sprawy. Powyższe stanowi naruszenie art. 14 § 1a Kpa („sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej (...)”) i art. 72 Kpa („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.”).

Zgodnie z przepisem art. 61 § 4 Kpa o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zawiadomienie

o wszczęciu postępowania jest więc związane z realizacją zasad: udziału strony w postępowaniu (tj. koniecznością wyjaśnienia z jej udziałem niektórych okoliczności sprawy) – art. 10 Kpa i dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 Kpa), a ponadto definiuje granice orzekania organu w myśl art. 104 Kpa. We wszystkich sprawach organ meldunkowy co prawda prawidłowo oznaczał strony postępowania, jednak w sprawie nr USC.II.5343.1.2023 zawiadomienie o wszczęciu postępowania skierowane do jednej ze stron zostało wysłane na dwa adresy, zaś w sprawie nr USC.II.5343.3.2023 zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie zawierało wskazania daty wszczęcia i zostało sporządzone 23 października 2023 r., tj. dopiero po dwóch miesiącach od złożenia wniosku (22 sierpnia 2023 r.), przy czym pismo oznaczono błędnym numerem sprawy. Ponadto do jednej ze stron zawiadomienie o wszczęciu postępowania doręczone zostało dopiero w dniu 6 grudnia 2023 r. (powtórnie wysłane zawiadomienie z dnia 28 listopada 2023 r.), co stanowiło pierwsze skutecznie doręczone tej stronie pismo w sprawie. Natomiast w stosunku do drugiej strony brak jest w aktach sprawy zwrotnego potwierdzenia odbioru (ZPO) korespondencji co uniemożliwia ocenę, czy nastąpiło skuteczne doręczenie zawiadomienia. Powyższe spowodowało naruszenie art. 61 § 4 Kpa, gdyż jedna strona nie została skutecznie powiadomiona o wszczęciu postępowania w pierwszym terminie, a w stosunku do drugiej strony brak jest możliwości potwierdzenia doręczenia powiadomienia.

Ponadto w postępowaniu nr USC.II.5343.1.2023 wszystkie kolejne pisma w sprawie tj. wezwanie świadka, wezwanie strony i informacja o oględzinach z dnia 24 marca 2023 r., zawiadomienie informujące o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 10 Kpa) z dnia 20 kwietnia 2023 r. i decyzja z dnia 17 maja 2023 r., nadal były kierowane przez organ do jednej ze stron na dwa adresy (adres zameldowania strony, pomimo posiadania przez organ informacji zarówno od wnioskodawcy jak i z Policji, iż strona tam nie przebywa oraz na drugi adres, co do którego brak jest informacji w aktach sprawy, jak organ wszedł w jego posiadanie). O ile wysłanie pierwszego pisma w sprawie do danej strony na dwa różne adresy było zrozumiałe, gdyż organ nie wiedział jeszcze, który adres był właściwy, o tyle w dalszym toku postępowania zobowiązany był ustalić jeden adres do doręczeń. W tym celu winien wezwać stronę do osobistego stawienia się w urzędzie w celu wskazania adresu, na który będzie kierowana korespondencja w postępowaniu meldunkowym. Zaniechanie przez organ gminy powyższego skutkowało naruszeniem przepisów dotyczących doręczania pism (dział II, rozdział 8 Kpa). Organ meldunkowy nie ustrzegł się ponadto nieprawidłowości – naruszenia przepisów, dotyczących zasady pisemności postępowania

administracyjnej określonej w art. 14 § 1a Kpa i wymogu wskazanego w art. 72 Kpa, zgodnie z którym czynności organu administracji publicznej (w tym przypadku dotyczące pozyskania adresu niewskazanego przez wnioskodawcę), 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.

Należy w tym miejscu dodać, że strona odbierała korespondencję kierowaną pod każdy z dwóch adresów i zawsze czyniła to tego samego dnia, z wyjątkiem pism z dnia 24 marca 2023 r., kiedy to strona nie odebrała korespondencji z żadnego z tych adresów. Na podstawie art. 44 § 4 Kpa *„Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1 (tj. 14 dni przechowywania w placówce pocztowej - w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego), a pismo pozostawia się w aktach sprawy”*. Zgodnie z przewidzianą przez ustawodawcę powyższą instytucją doręczenia zastępczego, nawet w sytuacji przyjęcia fikcji doręczenia pisma jego adresatowi w dniu 13 kwietnia 2023 r. (tj. z upływem ostatniego dnia okresu czternastu dni liczonego od następnego dnia od dnia złożenia pisma w placówce pocztowej w dniu 29 marca 2023 r.) - potwierdza to jedynie, powiadomienie strony o przesłuchaniu świadka i oględzinach przeprowadzonych odpowiednio w dniu 3 i 4 kwietnia 2023 r. po fakcie przeprowadzenia powyższych czynności dowodowych. Również w tej samej sprawie pozostałe dwie strony postępowania zostały powiadomione o planowanych czynnościach dowodowych (pisma z dnia 24 marca 2024 r.) niezgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 79 § 1 Kpa oraz z art. 86 Kpa w zw. art. 79 § 2 Kpa, zgodnie z którą *„strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych, oględzin, a także przesłuchania stron przynajmniej na siedem dni przed terminem”* tych czynności, gdyż *„ma prawo brać udział w przeprowadzaniu dowodów”*. Doręczenia nastąpiły bowiem w dniu 29 marca 2023 r.

Organ meldunkowy nie zawiadomił więc skutecznie wszystkich stron postępowania nr USC.II.5343.1.2023 o podejmowanych czynnościach dowodowych, czym uniemożliwił stronom wypowiedzenie się co do przeprowadzanych dowodów. W przypadku przesłuchania świadka i przeprowadzenia oględzin, znajdujące się ww. aktach zwroty korespondencji zawiadamiającej stronę, w stosunku do której było prowadzone postępowanie oraz ZPO korespondencji doręczonej pozostałym dwóm stronom postępowania wskazują, że nie został zachowany termin wynikający z art. 79 § 1 Kpa. Mając zatem na względzie art. 44 Kpa i analizując stemple znajdujące się na zwróconych kopertach oraz daty i podpisy odbiorców widniejące na ZPO, należy uznać, iż organ prowadzący postępowanie nie dołożył należytej

staranności w ustaleniu daty przeprowadzenia dowodu uwzględniając właśnie możliwość (konieczność) doręczenia „zastępczego”. Z kolei w aktach sprawy nr USC.II.5343.3.2023 brak jest zarówno wezwań na przesłuchanie świadków jak i zwrotnych potwierdzeń odbioru korespondencji kierowanej przez organ do świadków jak i do stron. Z akt sprawy nie wynika więc, czy o czynnościach poinformowano świadków i wszystkie strony oraz czy doręczenie zawiadomień miało miejsce przynajmniej na siedem dni przed terminem przesłuchania świadka. Biorąc pod uwagę fakt, że jedna ze stron została skutecznie poinformowana o wszczęciu postępowania ponad miesiąc po terminie przeprowadzenia dowodów z przesłuchań świadków, należy przyjąć, iż tym bardziej nie została poinformowana o planowanym przeprowadzeniu ww. dowodów.

Powyżej wskazane okoliczności skutkowały naruszeniem art. 10 w związku z art. 79 Kpa, który nakłada na organ obowiązek zapewnienia czynnego udziału w postępowaniu przez zawiadomienie stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu przynajmniej na siedem dni przed terminem. W konsekwencji uchybiono również obowiązkowi zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu wynikającemu z art. 81 Kpa, który stanowi, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Obowiązek przestrzegania zasady czynnego udziału spoczywa na organie administracyjnym, organ jest zobowiązany do podjęcia działań, mających na celu zapewnienie stronom prawa czynnego uczestnictwa w postępowaniu. Odstąpienie od tej zasady możliwe jest tylko wówczas, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi lub z powodu grożącej niepowetowanej straty materialnej.

Niedopełnienie powyższych obowiązków stanowi więc naruszenie art. 9 Kpa, art. 10 Kpa, art. 79 Kpa i art. 81 Kpa i powoduje, że błędnie przeprowadzone czynności nie posiadają mocy prawnej i tracą walor dowodowy.

Przechodząc do dalszych ustaleń, należy zwrócić uwagę na nieprawidłową praktykę organu pierwszej instancji zastosowania wezwania strony postępowania do „*złożenia wyjaśnień osobiście w dniu 03.04.2023 r. (poniedziałek) na godzinę 11.00 (...) lub nadesłania wyjaśnień na piśmie w terminie do dnia 03.04.2023 r.*” - (sprawa nr USC.II.5343.1.2023). Zastosowano tu bowiem formę, którą trudno jednoznacznie zakwalifikować – formę pośrednią między wezwaniem na przesłuchanie strony (świadczy o tym powiadomienie pozostałych stron i pouczenie z art. 88 Kpa i art. 233 Kodeksu karnego) a wezwaniem do złożenia wyjaśnień, co stanowi naruszenie art. 9 Kpa. Wskazać należy, że strony mogą składać wyjaśnienia

na każdym etapie postępowania. W przypadku składania wyjaśnień przez strony nie obowiązuje przepis art. 79 § 1 Kpa, który nakłada na organ obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu przez zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu przynajmniej na siedem dni przed terminem. W związku z tym mylące wydaje się być zawiadamianie pozostałych stron o wezwaniu do złożenia wyjaśnień przez jedną z nich. Warto nadmienić, że dyspozycja art. 79 § 2 Kpa stanowi uprawnienie strony, między innymi do składania wyjaśnień, z którego może skorzystać, bądź nie, co pociąga za sobą dalsze konsekwencje. I tak, art. 83 § 3 Kpa, który w odniesieniu do dowodu z przesłuchania stron przewiduje obowiązek uprzedzenia strony o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania, nie ma zastosowania do składania przez stronę wyjaśnień. Z kolei przepis art. 88 Kpa, dotyczący kar za niestawiennictwo i stosowania innych środków przymusu, w ogóle nie odnosi się do stron nawet w przypadku dowodu z ich przesłuchania (art. 86 Kpa), więc tym bardziej nie ma również zastosowania do wyjaśnień strony. Za nieprawidłowe należy więc uznać pouczanie przez organ strony wzywanej do złożenia wyjaśnień o treści art. 88 Kpa oraz 233 Kodeksu karnego, gdyż wyżej wymienione obwarowania nie mają podpartego prawnie zastosowania przy instytucji składania wyjaśnień (w sprawie nr USC.II.5343.1.2023 – wezwanie z dnia 24 marca 2023 r., a w sprawie nr USC.II.5343.3.2023 – wezwanie z dnia 28 listopada 2023 r.). Przy wspomnianym wezwaniu strony do złożenia wyjaśnień z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie nr USC.II.5343.3.2023 stwierdzono ponadto brak zwrotnych potwierdzeń doręczenia. Ponieważ z dnia 28 listopada 2023 r. pochodzi również – w stosunku do strony, której dotyczy wnioski o wymeldowanie – powtórne zawiadomienie o wszczęciu postępowania skutecznie doręczone w dniu 6 grudnia 2023 r. można przyjąć, iż wezwanie do złożenia wyjaśnień zostało stronie wysłane razem z przywołanym zawiadomieniem i prawidłowo (łącznie) doręczone w dacie 6 grudnia 2023 r. Na taki przebieg zdarzeń wskazuje również treść notatki służbowej, dołączonej do akt sprawy, z której treści wynika, iż w dniu 7 grudnia 2023 r. strona skontaktowała się telefonicznie z organem i tą drogą udzieliła pewnych informacji, o które organ ją zapytał w wezwaniu. Fakt jednak nadania stronie korespondencji złożonej z dwóch dokumentów winien być przez organ jasno udokumentowany, choćby przez wymienienie obu pism na dokumencie zwrotnego potwierdzenia odbioru w części dotyczącej oznaczenia i rodzaju pisma, jego numeru i daty.

Nieprawidłową praktykę organu pierwszej instancji stwierdzono ponadto w wezwaniu świadka z dnia 24 marca 2023 r. do „*złożenia zeznań osobiście (...) lub nadesłania wyjaśnień na piśmie*”, w terminie wskazanym przez organ (sprawa nr USC.II.5343.1.2023). Podkreślenia

wymaga ogólny wymóg, zgodnie z którym świadkiem w postępowaniu administracyjnym może być jedynie osoba fizyczna, nie będąca stroną w toczącej się sprawie, posiadająca wiedzę, umożliwiającą ustalenie stanu faktycznego danej sprawy, co do której nie zachodzą ograniczenia wskazane w art. 82 Kpa. W myśl art. 83 § 1 Kpa po spełnieniu wyżej wspomnianych przesłanek, osoba ma prawny obowiązek występowania w charakterze świadka i stawienia się w określonym miejscu i czasie (wskazanym w wezwaniu wysłanym przez właściwy organ) w celu złożenia zeznań pod rygorem sankcji przewidzianej w dyspozycji art. 88 Kpa. Tak wystosowane wezwanie do świadka do złożenia zeznań byłoby czytelne i łatwe do oceny w zakresie zastosowania się wezwanego do treści wezwania. Nie jest dobrą praktyką pouczenie świadka o obowiązku stawienia się pod karą nałożenia na niego grzywny, przy jednoczesnym zwalnianiu go z tego obowiązku, jeżeli przyśle wyjaśnienia na piśmie. Ponadto do wyjaśnień na piśmie nie odnoszą się dyspozycje art. 88 Kpa i art. 233 Kodeksu karnego, a ponadto nie obowiązuje przepis art. 79 § 1 Kpa wymagający zawiadomienia stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu przynajmniej na siedem dni przed wyznaczonym terminem.

W zakresie doboru świadków z akt postępowań nie wynika również, w jaki sposób organ wytypował konkretną osobę (sprawa nr USC.II.5343.1.2023) i pozyskał adresy świadków (sprawy nr USC.II.5343.1.2023 i nr USC.II.5343.3.2023) – winno to być udokumentowane zgodnie z wymogami art. 14 § 1a Kpa i art. 72 Kpa. Tym samym skutkowało to powstaniem nieprawidłowości, której konsekwencją jest naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie powyższych przepisów.

W odniesieniu do przeprowadzenia przez organ meldunkowy dowodów z przesłuchania świadków (USC.II.5343.1.2023 i USC.II.5343.3.2023) i oględzin spornej nieruchomości (USC.II.5343.1.2023), odbyły się one bez udziału stron. Jak już wcześniej wykazano organ meldunkowy nie zawiadomił skutecznie stron obu postępowań, dopuszczając się naruszenia art. 79 Kpa. Natomiast adnotacje, dotyczące prawidłowości poinformowania stron o planowanych czynnościach dowodowych, winny zostać zawarte w protokołach z dokonanych czynności.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 67 Kpa organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Protokół sporządza się w szczególności z przyjęcia wniesionego ustnie podania, przesłuchania strony, świadka i biegłego, oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale

przedstawiciela organu administracji publicznej, rozprawy oraz ustnego ogłoszenia decyzji czy postanowienia. Wymogi formalne protokołu określa art. 68 i n. Kpa: „*Protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby*” (art. 68 § 1 Kpa). „*Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole*” (§ 2). „*Protokół przesłuchania powinien być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania*” (art. 69 § 1 Kpa). W przypadku uczestniczenia stron, powinny one po odczytaniu protokołu złożyć pod nim swoje podpisy, natomiast odmowę lub brak podpisu należy omówić w protokole (art. 68 § 2 Kpa).

Tymczasem z protokołów sporządzonych w powyższych sprawach nie wynika o której godzinie czynność się odbyła, czy strony były obecne przy przeprowadzaniu danej czynności dowodowej oraz czy zostały prawidłowo powiadomione. Stwierdzić więc należy naruszenie przez organ meldunkowy art. 68 § 1 Kpa (dotyczy wszystkich spraw).

Z akt sprawy i protokołów sporządzonych w takiej formie wynika zatem, iż stronom nie została zagwarantowana możliwość wzięcia udziału w przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania świadków i przeprowadzenia oględzin. Ustalenia poczynione w wyniku przeprowadzenia tych dowodów, tj. w sprawie nr USC.II.5343.1.2023 z przesłuchania świadka w dniu 3 kwietnia 2023 r. oraz oględzin z dnia 4 kwietnia 2023 r., a w sprawie nr USC.II.5343.3.2023 z przesłuchania dwóch świadków w dniu 2 listopada 2023 r., z uwagi na zaistniałe uchybienia proceduralne, uznać należy za nieskuteczne.

Z uwagi na omówione wyżej naruszenia procedury administracyjnej, jeżeli w obu badanych sprawach odrzucimy zeznania świadków i dowód z przeprowadzonych w sprawie nr USC.II.5343.1.2023 oględzin, to pozostanie szczątkowy materiał dowodowy, niewystarczający do ustalenia stanu faktycznego, a tym samym do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia. Mówiąc wprost, w sprawie nr USC.II.5343.1.2023 jedynymi dokumentami posiadającym moc dowodową są wniosek o wymeldowanie i notatka służbowa z dnia 7 grudnia 2023 r., zaś w sprawie nr USC.II.5343.3.2023 – tylko wniosek o wymeldowanie. Konsekwencją powyższego jest naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie art. 7 (zasada prawdy obiektywnej) i art. 77, który zobowiązuje organ administracji publicznej do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz przepisów ustawy o ewidencji ludności w zakresie art. 35.

Powyżej dokonano szerokiej oceny realizacji przez organ obowiązku zapewnienia stronom udziału w postępowaniu administracyjnym na etapie wszczęcia postępowania i podczas trwania postępowania wyjaśniającego. Obowiązek ten obejmuje jednak również fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz etap wydawania decyzji.

Zgodnie z art. 10 § 1 Kpa organ administracji publicznej po zakończeniu postępowania wyjaśniającego ma również obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Natomiast to, czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa pozostaje wyłącznie w jej uznaniu.

W sprawie nr USC.II.5343.1.2023 strony zostały prawidłowo powiadomione o treści art. 10 Kpa, ale z przewidzianego w nim uprawnienia nie skorzystały. W sprawie nr USC.II.5343.3.2023 stronom nie została zapewniona możliwość, wymagana dyspozycją art. 10 Kpa, gdyż organ nie powiadomił o niej żadnej strony, czym dopuścił się naruszenia art. 10 Kpa.

We wszystkich wydanych przez organ meldunkowy decyzjach, rozstrzygnięcia zawierały elementy określone w art. 107 Kpa. Organ gminy nie dołożył jednak należytej staranności w kwestii zadbania o to, by w pouczeniach decyzji administracyjnych (w sprawie nr USC.II.5343.1.2023 – z dnia 17 maja 2023 r. oraz w sprawie nr USC.II.5343.3.2023 – z dnia 18 grudnia 2023 r.) przytaczane było aktualne brzmienie przepisu art. 127a § 1 Kpa, które obowiązuje od dnia 12 maja 2023 r.

Organ gminy we wszystkich postępowaniach nie stosował art. 35 i 36 Kpa. Zgodnie z ogólną wytyczną zawartą w art. 35 § 1 Kpa sprawy administracyjne powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego zgodnie art. 35 § 3 i § 5 Kpa, powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.), okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. O każdym zaś przypadku niezałatwienia sprawy w ww. terminie, organ administracji publicznej obowiązany jest, zgodnie z przepisem art. 36 Kpa, zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki

i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Zgodnie z art. 37 Kpa, stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia w dwóch sytuacjach, to jest jeżeli:

- 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność),
- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

W obu skontrolowanych sprawach należy stwierdzić, iż organ meldunkowy dopuścił się bezczynności. Stan „bezczynności” występuje, gdy w prawie ustalonym terminie organ (podmiot zobowiązany) nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprowadził prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu bądź nie podjął stosownej czynności. Bez znaczenia pozostaje przy tym, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, w tym czy bezczynność była spowodowana zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinna zostać dokonana.

Przypomnijmy:

- w sprawie nr USC.II.5343.1.2023: wniosek o wymeldowanie wpłynął dnia 31 stycznia 2023 r., jedyne przedłużenie terminu zostało zawarte w zawiadomieniu z dnia 20 kwietnia 2023 r., dotyczącym art. 10 Kpa (strony zostały poinformowane, że sprawa zostanie rozpatrzona do dnia 15 maja 2023 r., lecz nie pouczono stron o prawie do wniesienia ponaglenia), natomiast decyzja została wydana w dniu 17 maja 2023 r. Bezczynność więc dotyczyła okresu od 1 kwietnia 2023 r. do 19 kwietnia 2023 r. oraz od 16 maja 2023 r. do 17 maja 2023 r.;
- w sprawie nr USC.II.5343.3.2023: wniosek o wymeldowanie wpłynął w dniu 22 sierpnia 2023 r., a decyzja została wydana dnia 18 grudnia 2023 r. Bezczynność dotyczyła więc okresu od 23 października 2023 r. do 18 grudnia 2023 r.

Zarówno więc w sprawie nr USC.II.5343.1.2023 jak i nr USC.II.5343.3.2023 pomimo upływu terminu ich rozpoznania organ gminy nie zastosował dyspozycji art. 36 Kpa, tj. nie zawiadomił stron, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia spraw oraz nie pouczył ich o prawie do wniesienia ponaglenia, czym jednocześnie pozbawił je prawa do wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 37 Kpa.

Z kolei przez pojęcie "przewlekłego prowadzenia postępowania" (art. 37 § 1 pkt 1 Kpa) należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, czyli opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym. Biorąc pod uwagę fakt, że w sprawie nr USC.II.5343.3.2023 zawiadomienie o wszczęciu postępowania (z dnia 23 października 2023 r.) zostało przez organ sporządzone w 62 dniu od daty wpływu wniosku o wymeldowanie (z dnia 22 sierpnia 2023 r.), a w międzyczasie odbyła się tylko jedna rozmowa telefoniczna z wnioskodawcą w dniu 31 sierpnia 2023 r. (z akt postępowania nie wynika z czyjej inicjatywy) brak jakiejkolwiek aktywności organu w tym okresie przesądza o zasadności stwierdzenia przewlekłości postępowania. Analizując akta sprawy, nie stwierdzono okoliczności, które nosiłyby cechy przeszkód, uzasadniających tak długi czas procedowania. Powyższe należy ocenić jako działanie, nie budzące zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 Kpa) oraz stojące w sprzeczności z wyrażoną w art. 12 Kpa zasadą szybkości postępowania, gdyż do organu prowadzącego dane postępowanie należy zadbanie o wnikliwe ale i możliwie szybkie zgromadzenie kompletnego materiału dowodowego.

Ostatnia kwestia poddana ocenie w zakresie spraw meldunkowych dotyczy sprawy nr USC.II.5343.1.2023. Z notatki służbowej z dnia 7 czerwca 2023 r. oraz z załączonego do akt sprawy zaświadczenia z dnia 9 czerwca 2023 r. wynika, iż strona, co do której organ gminy w decyzji z dnia 17 maja 2023 r. orzekł o jej wymeldowaniu, w dniu odebrania decyzji dokonała wymeldowania ze spornego adresu. Fakt ten oznacza, że wskazana decyzja Wójta Gminy Lgota Wielka stała się bezprzedmiotowa. Organ powinien więc na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 Kpa wydać decyzję, stwierdzającą wygaśnięcie decyzji o wymeldowaniu z dnia 17 maja 2023 r.

Decyzja administracja jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 Kpa, jeżeli jej bezprzedmiotowość powstała już po wydaniu decyzji, a wiąże się ona z brakiem podmiotu lub przedmiotu stosunku prawnego (np. zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę). Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji jest decyzją deklaratoryjną, czyli wywołującą skutki prawne ex tunc, tzn. od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji (od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa). Decyzja wydana na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa ma na celu potwierdzenie, że stan taki zaistniał na skutek określonych zdarzeń powstałych po wydaniu decyzji. Bezprzedmiotowość decyzji pozostaje więc w związku ze skutecznością decyzji, rozumianą jako możliwość zrealizowania celu, dla którego decyzja została wydana. Gdy cel ten, na skutek zmian stanu faktycznego lub prawnego nie jest możliwy do osiągnięcia, decyzja jest bezprzedmiotowa.

Stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje bądź przepis prawa bądź interes społeczny lub interes strony.

W tym miejscu należy wskazać, że w Systemie Rejestrów Państwowych prawidłowo była odnotowywana data wykonania decyzji administracyjnej w sprawie nr USC.II.5343.3.2023.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach meldunkowych nieprawidłowości w konsekwencji doprowadziły do naruszenia art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 14, art. 35, art. 36, art. 37, art. 61, art. 68, art. 72, art. 77, art. 79, art. 81 i art. 162 Kpa, a także przepisów dotyczących doręczania pism (dział II, rozdział 8 Kpa) oraz art. 35 ustawy o ewidencji ludności, zaś przyczyną powstałych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów Kpa oraz przepisów ustawy merytorycznej. Osobą odpowiedzialną jest pełniący w okresie kontrolowanym funkcję Wójta Gminy Lgota Wielka oraz Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, realizujący zadania z zakresu ewidencji ludności.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, działalność organu gminy w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach meldunkowych oceniono negatywnie.

W zakresie prowadzonej kontroli, weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą 19 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności.

Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności, we wszystkich kontrolowanych przypadkach odbywało się w oparciu o wnioski zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 14 lipca 2022 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych.

W każdej kontrolowanej sprawie stwierdzono, że osoba udostępniająca dane osobowe posiadała stosowne umocowanie Wójta Gminy Lgota Wielka wynikające z upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

We wszystkich skontrolowanych sprawach wnioskodawcy prawidłowo uzasadnili potrzebę uzyskania danych osobowych.

W zdecydowanej większości skontrolowanych przypadków wnioski pochodziły od podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 1 oraz art. w art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są nieodpłatnie. Dwa wnioski pochodziły od podmiotu wymienionego w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o ewidencji ludności, którym dane

udostępniane są odpłatnie.

Kolejnym aspektem, który podlegał kontroli, była weryfikacja zakresu udostępnienia danych osobowych zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Po dokonanej analizie dokumentacji w dwóch sprawach organ gminy udostępniał dane nadmiarowo aniżeli wskazano w żądaniu.

Tak więc w sprawie USC.II.5345.120.2023 i USC.II.5345.135.2023 nadmiarowo udostępniono informacje o nazwisku rodowym. Wskazać należy, że organ udostępniający dane jest związany zakresem żądania strony i nie może udostępniać danych nieobjętych wnioskiem. Opisane powyżej nieprawidłowość polegająca na udostępnieniu danych nieobjętych żądaniem, spowodowała naruszenie art. 47 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z którym dane jednostkowe z rejestrów mieszkańców oraz rejestru PESEL udostępnia się na wniosek, w którym – zgodnie z rozporządzeniem określającym jego wzór – zamieszcza się zakres żądanych danych o osobie, której wniosek dotyczy. Skoro postępowanie o udostępnianie danych wszczynane jest wyłącznie na wniosek, a organ udostępniający dane jest związany zakresem żądania strony, to nieprawidłowością będzie także udostępnienie przez organ danych w węższym zakresie, aniżeli oznaczony we wniosku (nieudzielenie informacji, o które wnioskowano). Reasumując, są to zatem dane przekazane nadmiarowo, tzn. udostępnione z przekroczeniem zakresu żądania wnioskodawcy, a przyczyną powstania nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności przy weryfikacji wniosków o udostępnienie danych i udzielaniu odpowiedzi w tym zakresie.

W sprawach USC.II.5345.12.2023 oraz USC.II.5345.13.2023 wnioski pochodziły od podmiotu wymienionego w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są odpłatnie, a wnioskodawca zobowiązany jest wykazać interes prawny. Po analizie dokumentacji powyższych spraw, wnioskodawcy prawidłowo uzasadnili potrzebę uzyskania danych osobowych, do wniosku dołączone są potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej za udostępnienie danych, a żądane dane zostały udostępnione przez organ zgodnie z żądaniem strony.

W sprawach USC.II.5345.13.2023, USC.II.5345.71.2023, USC.II.5345.72.2023, USC.II.5345.128.2023 wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL zostały złożone elektronicznie. Pracownik organu każdorazowo powinien zweryfikować podpis elektroniczny przesłanego za pośrednictwem platformy ePUAP wniosku, powyższego jednak nie uczyniono w w/w sprawach. Jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy Lgota Wielka, kontrolowany organ wyszedł z założenia, że skoro podpis został złożony za pomocą danych służących do jego złożenia, to te dane są przyporządkowane do tej osoby,

czyli wnioskodawcy. Pomimo błędnego założenia, kontrolowany organ zobowiązał się w złożonych wyjaśnieniach do każdorazowego weryfikowania podpisu elektronicznego przesłanego za pośrednictwem platformy ePUAP zgodnie z przepisami Kpa. Nie zmienia to jednak faktu, że w sprawach objętych niniejszą kontrolą brak było powyższej weryfikacji co stanowi naruszenie art. 72 §1 Kpa.

Przyczyną powstania nieprawidłowości w rozpatrywanych sprawach z zakresu udostępnienia danych osobowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL było niewłaściwe zastosowanie art. 47, stanowiącego podstawę ubiegania się o udostępnienie danych oraz 72 Kpa. Osobą odpowiedzialną za wyżej wskazane naruszenia jest Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, realizujący zadania z zakresu udostępniania danych.

Reasumując, mając na uwadze powyższe ustalenia działalność organu gminy w zakresie udostępniania danych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

W związku z dokonanymi ustaleniami zobowiązuje do przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o ewidencji ludności. Zobowiązuje również Pana Wójta do zobligowania pracowników wykonujących zadania z zakresu ewidencji ludności do przestrzegania przepisów ustawy o ewidencji ludności oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy w szczególności:

- dostosować szablony protokołów z przesłuchań, oględzin, kontroli meldunkowych zgodnie z art. 67 Kpa i 68 Kpa, (uwzględniając godzinę przeprowadzanej czynności, obecność stron i ich pełnomocników w dokonywanej czynności, odnotowanie prawidłowości powiadomień o przeprowadzeniu dowodu wynikającą z art. 79 Kpa),
- stosować zasadę powiadamiania stron o miejscu i terminie przeprowadzanych dowodów przynajmniej na siedem dni przed, zgodnie z art. 79 Kpa z uwzględnieniem doręczenia zastępczego,
- bezwzględnie przestrzegać i stosować zasady dotyczące doręczeń, wynikające z rozdziału 8 Kodeksu postępowania administracyjnego,
- stosować zasadę wynikającą z art. 10 Kpa tj. wywiązywanie się organu z obowiązku zapewnienia czynnego udziału stronom na każdym etapie prowadzonego postępowania,
- stosować zasadę pisemności i adnotacji urzędowych zgodnie z art. 14 Kpa i art. 72 Kpa (notować wszelkie ustalenia dokonywane w sprawie tj. z rozmów telefonicznych, sprawdzeń w dostępnych organowi rejestrach np. o wymeldowaniu się osób, o numerze porządkowym nieruchomości, z których prowadzone są postępowania o wymeldowanie, ustaleniu adresu świadka czy strony),

- bezwzględnie przestrzegać i stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminów załatwienia sprawy,
- dokładać należytej staranności w kwestii właściwego formułowania pouczeń, kierowanych do adresatów pism procesowych z uwzględnieniem zarówno ich zakresu jak i aktualnego brzmienia,
- przykładać większą uwagę do zakresu udostępnianych danych i udostępniać tylko te dane, których żąda wnioskodawca,
- każdorazowo należy weryfikować podpis elektroniczny przesłanego za pośrednictwem platformy ePUAP wniosku.

Jednocześnie proszę o poinformowanie o sposobie wdrożenia wskazanych wyżej zaleceń w ciągu trzydziestu dni od otrzymania niniejszego pisma.

Z up. Wojewody Łódzkiego

Marta Wojtaszewska

Dyrektor Wydziału

Spraw Obywatelskich

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)