



WOJEWODA ŁÓDZKI

SO-II.431.20.2024

Łódź, 29 kwietnia 2025 r.

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tj. 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 (tj. 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 (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 736), zespół kontrolerów w składzie:

Magdalena Roczek-Cieślakowska – główny specjalista w oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów,

Aleksandra Błaszczuk - młodszy specjalista (od dnia 1 marca 2025 r. specjalista) w oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kontrolera,

przeprowadził kontrolę wykonywania zadań z zakresu ewidencji ludności przez Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej był w okresie objętym niniejszą kontrolą, a także jest aktualnie – Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego Pan Jacek Lipiński.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 4 grudnia 2024 r. i zakończone w dniu 4 lutego 2025 r. Kontrola była przeprowadzona w formie zdalnej. Kontrola objęła swym zakresem przestrzeganie przepisów prawa w zakresie ewidencji ludności zawartych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tj. Dz. U. z 2022 poz. 1191 ze zm.), w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r.

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 40. 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.

Podczas kontroli sprawdzono prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych i prawidłowość udostępniania danych osobowych z zakresu ewidencji ludności.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, w kontrolowanym okresie przeprowadzono 38 (zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z dnia 13 grudnia 2024 r.) postępowań zakończonych decyzją administracyjną. Dokonano sprawdzenia dokumentacji dotyczącej dziesięciu z nich, którą skontrolowano pod kątem spełnienia wymogów proceduralnych uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie). 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. Sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym ocena realizacji przez Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego spraw w zakresie określonym w ustawie o ewidencji ludności wynika z dokonanych w toku kontroli niżej wskazanych ustaleń.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, we wszystkich kontrolowanych sprawach decyzja została wydana przez osobę upoważnioną do działania w imieniu Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego (Zastępcę Burmistrza lub Naczelnika Wydziału Organizacji i Spraw Obywatelskich). We wszystkich kontrolowanych sprawach wszczętych w trybie wnioskowym (Or.5343.1.2023, Or.5343.2.2023, Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023, Or.5343.5.2023, Or.5343.38.2023) jednostka kontrolowana prawidłowo dokonywała oceny formalnej wniosków inicjujących postępowania administracyjne.

Co do prawidłowości ustalenia przez organ stron postępowania, z akt spraw Or.5343.1.2023, Or.5343.2.2023, Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023 wynika, iż ustalenie posiadania legitymacji procesowej Aleksandrowski Program Mieszkaniowy Sp. z o.o. nastąpiło jedynie na podstawie kopii dokumentów - niewierzytelnych za zgodność z oryginałem. Dokumenty te winny zostać uwierzytelnione za zgodność z oryginałem także w sytuacji, gdy

sam organ dysponuje oryginałem tego dokumentu (brak również adnotacji organu w tym zakresie). Ponadto potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie winny znajdować się we wszystkich sprawach wszczętych na podstawie jednego wniosku - akta indywidualnej sprawy winne być kompletne, co jest wypełnieniem wynikającego z art. 73 § 1 Kpa prawa wglądu strony (stron) w akta sprawy. W aktach spraw Or.5343.1.2023 oraz Or.5343.3.2023, dotyczących osób objętych tym samym wnioskiem, na podstawie którego wszczęto także inne postępowania (odpowiednio Or.5343.2.2023 oraz Or.5343.4.2023), kopie te nie znajdują się w ogóle (a jedynie kopia pierwszej strony wniosku), nie zamieszczono ponadto adnotacji, w aktach której sprawy przedmiotowe dokumenty (kopie) się znajdują. Powyższe stanowi naruszenie art. 28, 72 § 1, 73 § 1, 76a § 2 Kpa i art. 28 ustawy o ewidencji ludności. We wszystkich postępowaniach wszczętych na wniosek Aleksandrowskiego Programu Mieszkaniowego Sp. z o. o. (Or.5343.1.2023, Or.5343.2.2023, Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023), w celu ustalenia wszystkich stron postępowania organ powinien podjąć kroki w celu uzupełnienia materiału dowodowego o właściwe umowy najmu lokalu (lub informację o ich wypowiedzeniu), ponieważ interes prawny w prowadzonym postępowaniu posiadałby także najemca lokalu. Powyższa kwestia nie powinna być zostawiona przez organ prowadzący postępowanie meldunkowe pominięta. W aktach sprawy Or.5343.4.2023 znajduje się kopia wypowiedzenia umowy najmu wskazująca, że wyłącznym najemcą była pani Sylwia J., a sama umowa została z dniem 31 grudnia 2022 r. wypowiedziana, jest ona jednak niewiarygodna za zgodność z oryginałem. Z kolei z akt sprawy postępowania o nr Or.5343.3.2023 (wszczętego na podstawie tego samego wniosku) powyższe już nie wynika. W sprawie Or.5343.38.2023 z kolei uznać należy, iż zarówno wystosowanie do pana Bogusława F. zawiadomienia o wszczęciu postępowania, jak i decyzji, mimo posłużenia się przez organ konstrukcją przesłania pisma „do wiadomości”, należy jednak uznać za tożsame z uznaniem ww. osoby za stronę postępowania i jako niewynikające z akt sprawy – nieuzasadnione. Po złożeniu wniosku przez panią Monikę F., organ powinien był poinformować o powyższym fakcie potencjalnego właściciela nieruchomości (odrębnym jednak pismem, na podstawie art. 50 Kpa,) oraz wezwać go do przedłożenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny. Dopiero powyższe uzupełnienie potwierdziłoby posiadanie interesu prawnego przez pana Bogusława F., umożliwiając tym samym przyznanie mu statusu strony postępowania. Zgodnie z art. 28

Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wykładnią przepisu art. 28 Kpa wielokrotnie zajmował się NSA analizując zagadnienie „przymiotu strony” w postępowaniu administracyjnym. Linia tego orzecznictwa jest jednolita i prowadzi do wniosku, że stroną postępowania administracyjnego może być wyłącznie podmiot, który wykaże swój interes prawny w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. Zarówno zatem przekazanie do pana Bogusława F. zawiadomienia o wszczęciu postępowania, jak i decyzji, było nieuzasadnione. Na podstawie art. 61 § 4 Kpa o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Przepis ten nie uzasadnia zawiadamiania o wszczęciu osób, które przymiotu strony *jeszcze* nie posiadają. Również decyzji organ nie może doręczyć nie-stronom postępowania (art. 109 Kpa). Powyższego nie uzasadnia zastosowana przez organ prowadzący konstrukcja „do wiadomości”, gdyż nie ma ona podstaw w procedurze administracyjnej, a faktem jest, iż zarówno zawiadomienie o wszczęciu postępowania, jak i decyzja w sprawie, zostały skierowane do osoby niebędącej w danym postępowaniu stroną. W szczególności zawiadomienie o wszczęciu postępowania, przekazane do wiadomości panu Bogusławowi F., w swojej treści nie zmierzało do ustalenia posiadania przez niego przymiotu strony – organ nie wezwał go do złożenia wyjaśnień w sprawie, nie wskazał na możliwość udziału w postępowaniu na prawach strony po wykazaniu interesu prawnego, nie wezwał do przedstawienia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do spornej nieruchomości. Z kolei na skutek umorzenia postępowania, winna być przesłana do niego jedynie informacja w tym zakresie, ze wskazaniem, iż wezwanie do złożenia wyjaśnień/przedłożenia dokumentów nie jest już aktualne (podobnie do pism kierowanych do świadków w przypadku odwołania przeprowadzenia dowodu z przesłuchania świadka). Na gruncie sprawy Or.5343.38.2023 kontrolerzy zwrócili uwagę na nietypowe okoliczności faktyczne sprawy tj. wycofanie wniosku przez wnioskodawczynię dzień po jego złożeniu, niemniej jednak trzeba wskazać, iż opisane działanie organu było niewłaściwe i naruszyło normę wynikającą z art. 28, 61 § 4 oraz 109 Kpa.

We wszystkich sprawach wszczętych z inicjatywy APM Sp. z o.o. brak jest dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji administracyjnej, czy też adnotacji o podstawach zwolnienia z tejże opłaty. Wezwanie wnioskodawcy do uiszczenia opłaty

w wyznaczonym przez organ terminie nie krótszym niż siedem dni, a nie dłuższym niż czternaście dni pod rygorem zwrotu wniosku powinno nastąpić jeszcze przed wszczęciem postępowania (dot. spraw Or.5343.1.2023, Or.5343.2.2023, Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023 – przy czym w sprawie Or.5343.1.2023 oraz Or.5343.2.2023 wydano decyzję o umorzeniu postępowania, opłata podlegałaby zwrotowi po złożeniu odpowiedniego wniosku). Brak w aktach przedmiotowych spraw dowodu uiszczenia opłaty skarbowej oraz brak wezwania do jego uzupełnienia stanowi naruszenie art. 261 § 1 Kpa.

We wszystkich kontrolowanych sprawach organ po ustaleniu przez siebie stron postępowania w sposób prawidłowy zawiadomił o wszczęciu postępowania wszystkie z nich, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 61 § 4 Kpa. W przypadku jednak postępowań wszczętych na wniosek, w zawiadomieniu organ powinien był wskazać także datę jego wszczęcia – informację dla stron kluczową z punktu widzenia terminów i związanych z nimi uprawnień (dot. spraw Or.5343.1.2023, Or.5343.2.2023, Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023, Or.5343.5.2023). „Przepakowanie” pisma po niepodjęciu awizowanej przesyłki celem ponownego wysłania na inny adres nie jest praktyką prawidłową, pismo powinno być pozostawione w aktach sprawy (dot. sprawy Or.5343.5.2023 k. 9). Ponadto podstawą wszczęcia postępowań Or.5343.34.2023, Or.5343.35.2023, Or.5343.36.2023 oraz Or.5343.37.2023 winien w miejsce art. 35 ustawy o ewidencji ludności być art. 31 ust. 1 tej ustawy. Dokumentacja zgromadzona przez organ już przed wszczęciem ww. postępowań wskazuje, iż osoby, których dotyczyć ma wymeldowanie, w lokalu nigdy nie zamieszkały. Ww. postępowania zostały ponadto wszczęte przez organ z urzędu, tym samym podstawa ich wszczęcia nie była zależna od treści żądania jak miałoby to miejsce w postępowaniu wszczętym na wniosek. W sytuacji, gdy czynność materialno-techniczna zameldowania została dokonana pomimo niespełnienia przez osobę zameldowaną przesłanki zamieszkiwania pod danym adresem (w czasie dokonania zgłoszenia meldunkowego ani też w okresie późniejszym), zameldowanie to, jako wadliwe od samego początku, winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego w trybie uchylecia czynności materialno-technicznej (art. 31 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności - *jeżeli dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości o zameldowaniu lub wymeldowaniu rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej*). Naruszona norma: art. 31 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności.

W sposób nieprawidłowy organ wzywał strony na podstawie art. 50 § 1 Kpa celem przesłuchania w charakterze strony z jednoczesnym pouczeniem o treści art. 88 § 1 Kpa wskazującym na sankcje prawne nieusprawiedliwionego niestawiennictwa (dot. sprawy Or.5343.5.2023, k. 17, 20, 50). Powyższe nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Środków przymusu wobec strony postępowania nie można zastosować nawet przy przesłuchaniu strony (art. 86 Kpa). Powyższe stanowi naruszenie art. 86 Kpa.

Następnie, w sprawach Or.5343.3.2023 (przesłuchanie świadka k. 7-8 i 11), Or.5343.4.2023 (przesłuchanie świadka k. 14-15 i 20) oraz Or.5343.5.2023 (przesłuchanie świadków k. 24-25 i 43, k. 29-30 i 41, k. 33-35 i 39, k. 45-47 i 58, k. 53-55 i 63) nie dochowano dyspozycji wynikającej z art. 79 § 1 Kpa oraz w sprawie Or.5343.5.2023 (przesłuchanie stron k. 15-17 i 37, k. 18-20 dowodu nie przeprowadzono, k. 48-50 – dowodu nie przeprowadzono) dyspozycji wynikającej z art. 86 Kpa w zw. art. 79 § 1 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. Organ prowadzący wyznaczając datę przeprowadzenia dowodu powinien był przez wzgląd na treść art. 44 Kpa, zgodnie z którym doręczenie niepodjętej przesyłki następuje z upływem ostatniego dnia 14-dniowego okresu przechowywania pisma w placówce pocztowej, uwzględnić okresy związane z doręczeniem zastępczym. Opisane w powyższym akapicie naruszenia wpłynęły negatywnie na ocenę podejmowanych przez organ czynności dowodowych. W sprawach Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023 i Or.5343.5.2023 po odrzuceniu dowodów obarczonych wadą, materiał dowodowy należy ocenić jako niewystarczający do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia. W aktach sprawy Or.5343.3.2023 (k. 9) oraz Or.5343.4.2023 (k. 18 oraz zdjęcia na poprzedzających stronach) znajduje się kopia protokołu z dnia 1 lutego 2023 r. *wizji lokalnej/zabezpieczenia lokalu*, wskazującego, iż w przedmiotowym lokalu nikt nie przebywa, protokół ten nie został jednak uwierzytelniony za zgodność z oryginałem, nie wynika z niego także w jaki sposób znalazł się w aktach (brak adnotacji, pieczęci wpływu). Powyższe stanowi naruszenie art. 72 § 1, 79 § 1, 86 Kpa a także art. 7, 77 § 1 oraz 80 Kpa.

W toku trzech z dziesięciu kontrolowanych spraw jednostka kontrolowana sporządzała z czynności procesowych protokoły (Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023 i Or.5343.5.2023).

W tym obszarze jako nieprawidłową należy ocenić praktykę organu udostępniania protokołu do przeczytania, zapis *strona/świadek zeznania przeczytał* znajduje się we wszystkich protokołach w ww. sprawach (Or.5343.3.2023 k. 10, Or.5343.4.2023 k. 19, Or.5343.5.2023 k. 36, k. 38, k. 40, k. 42, k. 62). Zgodnie z art. 68 § 2 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. Dyspozycji tego przepisu nie wypełnia udostępnienie protokołu do przeczytania stronie lub świadkowi. Po drugie, powyższy przepis stanowi o odczytaniu protokołu wszystkim osobom obecnym przy przeprowadzeniu dowodu oraz podpisaniu go przez te osoby. Protokół z przesłuchania świadka z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie nr Or.5343.5.2023 nie zawiera podpisu strony, mimo wskazania jej jako obecnej przy czynności przesłuchania (k. 38-39). Ponadto żaden z wskazanych powyżej protokołów nie zawiera informacji o godzinie przeprowadzenia czynności. 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). Precyzyjne wskazanie godziny w treści protokołu pozwala na jednoznaczną ocenę czy czynność została przeprowadzona w wyznaczonym w wezwaniu czasie, a więc, czy właściwie zawiadomione strony miały rzeczywiście zapewnioną możliwość wzięcia w niej udziału. Dobrą praktyką jest wskazanie w treści protokołu, iż osoby wezwane do udziału w czynności zostały prawidłowo poinformowane (czy zachowano siedmiodniowy termin wynikający z art. 79 § 1 Kpa). Naruszona norma: 68 § 2 Kpa.

W tym miejscu należy wskazać, iż protokół oględzin znajdujący się w sprawie Or.5343.5.2023 (k. 58-59) zawiera wszystkie wskazane powyżej elementy – w jego treści wskazano godzinę przeprowadzania oględzin, zawiera adnotację o przeczytaniu protokołu oraz podpisy wszystkich osób uczestniczących w oględzinach.

W trzech z kontrolowanych spraw (Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023 i Or.5343.5.2023) miało miejsce wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej (art. 34 § 1 Kpa). Postępowanie organu w tym zakresie należy ocenić co do zasady jako prawidłowe. W sprawach Or.5343.3.2023 i Or.5343.5.2023 akta w toku kontroli uzupełniono o postanowienia sądu o ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej ze stwierdzeniem daty ich prawomocności.

Dokument tego rodzaju każdorazowo winien znajdować się w aktach sprawy, a data prawomocności postanowienia uwzględniona przy podejmowanych w toku postępowania czynnościach. Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż wątpliwości budzi także samo wskazanie w sprawie Or.5343.5.2023 jako kandydata na przedstawiciela dla osoby nieobecnej męża wnioskodawczyni.

Jednostka kontrolowana co do zasady w sposób prawidłowy kierowała korespondencję do ustalonych w sprawie stron lub ich przedstawicieli. Należy jednak wskazać, iż adresy powinny zawsze wynikać z akt sprawy. Zgodnie z treścią art. 72 § 1 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. Adnotacji o sposobie ustalenia adresu brak jest w sprawach Or.5343.1.2023, Or.5343.2.2023, Or.5343.36.2023, i Or.5343.37.2023, tym samym należy stwierdzić, iż z akt adresy te nie wynikają. Naruszona norma: art. 72 § 1 Kpa.

W zakresie umożliwienia zapoznania się stron z zebrany materiał dowodowy niezrozumiała jest praktyka organu kontrolowanego polegająca na sporządzaniu pism informujących strony o uprawnieniu wynikającym z treści art 10 § 1 Kpa (organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań) w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia, z jednoczesnym wydawaniem, w dacie tego zawiadomienia, bez zachowania ww. terminu, decyzji administracyjnej. Powyższe w sprawach Or.5343.3.2023 oraz Or.5343.4.2023 skutkowało naruszeniem art. 10 § 1 Kpa w zakresie umożliwienia stronom postępowania zapoznania z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji. W konsekwencji uchybiono art. 81 Kpa, który stanowi, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Nawet gdyby przyjąć, iż w dniu wskazanym pod omawianym pismem miało miejsce zapoznanie się z materiałem dowodowym w sprawie przez ustanowionego w sprawach przedstawiciela dla osoby nieobecnej (choć jego podpis wraz z datą świadczy raczej o odbiorze pisma, a nie o niewniesieniu do sprawy uwag), to drugiej ze stron przedmiotowe zawiadomienie zostało doręczone dzień po wydaniu merytorycznej decyzji.

Należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 10 § 2 i 3 Kpa organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od tej zasady. Tą samą niekonsekwencją organ wykazał się we wszystkich sprawach, w których wydano decyzję o umorzeniu postępowania meldunkowego. Wskazać należy, że w postępowaniach umorzonych z uwagi na ich bezprzedmiotowość, sporządzanie pism zawiadamiających o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym (art. 10 Kpa) jest co do zasady zbędne. Jeśli jednak organ wyznaczył stronom pewien termin na realizację uprawnienia to jednocześnie całkowite ignorowanie tego faktu stanowi działanie nieracjonalne. Brak spójności w działaniu organu w tym zakresie prowadzi do powstania chaosu prawnego i przez to stoi w sprzeczności z wynikającą z art. 8 § 1 Kpa zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Ponadto każdorazowo w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania organ informował o prawie zajęcia stanowiska wobec całości dowodów i żądań używając niewłaściwego sformułowania: przed wydaniem „ostatecznej” decyzji. Określenie to posiada jednoznaczną definicję legalną - ostateczne są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 Kpa).

W sprawach nr Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023 oraz Or.5343.5.2023 organ dopuścił się naruszenia przepisów art. 35 i art. 36 Kpa. Zgodnie z przepisem art. 35 Kpa 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. O każdym zaś przypadku niezakończenia 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. W sprawie Or.5343.5.2023 organ o braku możliwości niezakończenia sprawy w terminie wyznaczonym uprzednio na podstawie art. 36 Kpa (a więc do dnia 14 czerwca 2023 r., k. 68) nie zawiadomił aż do dnia zakończenia postępowania (27 czerwca 2023 r.). Wskazać należy, iż zakończenie w sprawie czynności dowodowych nie jest równoznaczne z załatwieniem sprawy w terminie,

organ wyznaczając zatem stronom termin w celu wypełnienia dyspozycji określonej w art. 10 Kpa winien jednocześnie postępowanie przedłużyć, czego nie uczynił. W sprawach Or.5343.3.2023 i Or.5343.4.2023 organ o braku możliwości zakończenia postępowania w terminie poinformował 15 dni po jego upływie. W razie niezawiadomienia stron o niezałatwieniu sprawy w terminie (bądź niedotrzymaniu wyznaczonego w trybie art. 36 Kpa terminu), organ prowadzący postępowanie dopuszcza się tzw. beczynności. Beczynność ma miejsce zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego jednak nie zakończył (wyrok WSA w Krakowie z 11.7.2008 r., sygn. akt II SAB/Kr 29/08). Ponadto, każdorazowo w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie organ na mocy art. 36 § 1 Kpa jest obowiązany pouczyć strony o prawie do wniesienia ponaglenia. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (beczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość) (art. 37 § 1 Kpa), pouczenie powinno wskazywać właściwy tryb wniesienia ponaglenia (§ 2) oraz na potrzebę uzasadnienia ponaglenia (§ 3). Pouczenie o tym prawie nie znalazło się w żadnym z zawiadomień o przedłużeniu terminu rozpoznania sprawy, a stosowny zapis pominięto przy zacytowaniu art. 36 § 1 i § 2 Kpa. Powyższe skutkowało naruszeniem art. 37 § 1 Kpa.

We wszystkich wydanych przez organ meldunkowy decyzjach, rozstrzygnięcia zawierały elementy określone w art. 107 Kpa. Niemniej jednak wskazywanie obok art. 105 Kpa jako podstawę prawną decyzji o umorzeniu postępowania także art. 31 lub art. 35 ustawy o ewidencji ludności jest niewłaściwe (dot. spraw Or.5343.1.2023, Or.5343.2.2023, Or.5343.34.2023, Or.5343.35.2023, Or.5343.36.2023, Or.5343.37.2023 i Or.5343.38.2023). Podstawę prawną umorzenia postępowania w sytuacji, gdy stało się ono bezprzedmiotowe, stanowi wyłącznie art. 105 Kpa. Sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego jest bowiem brakiem przedmiotu postępowania powodującym, że nie można wydać decyzji rozstrzygającej na podstawie przepisów prawa materialnego o prawach lub obowiązkach indywidualnego

podmiotu. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której stanowi art. 105 § 1 Kpa oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Bezprzedmiotowość może wynikać z przyczyn podmiotowych np. brak przymiotu strony w rozumieniu Kpa i przedmiotowych np. osoba, wobec której toczy się postępowanie o wymeldowanie z pobytu stałego sama wymeldowała się z miejsca pobytu stałego, wobec czego ustaje przedmiot postępowania. Wskazywanie podstawy merytorycznego rozstrzygnięcia jest zatem wadliwe, gdyż rozstrzygnięcie zapaść nie mogło. Naruszona norma: art. 107 Kpa. Ponadto, ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 803) zmianie uległo brzmienie art. 127 § 1a Kpa. „Przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję”. Zmiana weszła w życie 12 maja 2023 r. i powinna mieć zastosowanie w przypadku postępowań wszczętych po tej dacie (uwaga dot. spraw Or.5343.34.2023, Or.5343.35.2023, Or.5343.36.2023, Or.5343.37.2023 i Or.5343.38.2023). Ze zgromadzonych w trakcie kontroli materiałów nie wynika także upoważnienie dla pracowników prowadzących postępowania meldunkowe do kierowania do uczestników postępowania pism „z upoważnienia Burmistrza”. Kwestię tę omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Sprawdzeniu w Systemie Rejestru Państwowych zostały poddane daty wykonania trzech wydanych decyzji o wymeldowaniu (Or.5343.3.2023, Or.5343.4.2023 Or.5343.5.2023). Każdorazowo jednostka kontrolowana wprowadzała ww. dane w sposób prawidłowy.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach nieprawidłowości w konsekwencji doprowadziły do naruszenia 7, 8 § 1, 10 § 1, 28, 35, 36, 37 §1, 61 § 4, 68 § 2, 72 § 1, 73 § 1, 76a § 2, 77 §1, 79 § 1, 80, 81, 86, 107, 109 i 261 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz art. 28 i art. 31 ustawy o ewidencji ludności, zaś przyczyną powstałych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów Kpa oraz przepisów ustawy merytorycznej.

W zakresie prowadzonej kontroli weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą 26 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru

PESEL, na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności. Kontroli podlegały jedynie sprawy zakończone w okresie objętym kontrolą. Tym samym 4 z 30 przekazanych dla celów kontroli wniosków nie mogło zostać wzięte pod uwagę jako niezakończone w 2023 r.

Udostępnianie ww. danych we wszystkich kontrolowanych przypadkach odbywało się w oparciu o wnioski zgodne pod kątem zawarcia we wniosku wymaganych danych 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 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1493).

W każdej kontrolowanej sprawie, w której nastąpiło udostępnienie danych stwierdzono, że osoba udostępniająca dane osobowe (inspektor lub starszy inspektor w Wydziale Organizacji i Spraw Obywatelskich) nie posiadała stosownego umocowania Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego (mimo iż każdorazowo udostępnienie danych opatrzone było pieczęcią imienną danego pracownika działającego „z up. Burmistrza”). Pismem nr SO-II.431.20.2024 z dnia 3 października 2024 r. Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego poproszono o przekazanie kopii zakresów czynności i upoważnień do przetwarzania danych osobowych oraz ewentualnie innych upoważnień związanych z wykonywaniem zadań z zakresu ewidencji ludności przez pracowników prowadzących sprawy z zakresu ewidencji ludności w okresie objętym kontrolą. W odpowiedzi, pismem nr Or.1710.1.2024 z dnia 15 października 2024 r., jednostka kontrolowana przekazała potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie zakresów obowiązków pracownika oraz upoważnień do przetwarzania danych osobowych dwóch pracowników Wydziału Spraw Organizacji i Spraw Obywatelskich w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Łódzkim podpisanych „z upoważnienia Burmistrza” przez Zastępcę Burmistrza Pana Leszka Filipiaka. Nawet przyjęcie, iż upoważnienie do podpisu *z upoważnienia Burmistrza* korespondencji znajdującej się w aktach spraw poddanych kontroli wynika z pkt 4) części szczegółowej zakresu czynności tj. prowadzenie postępowań administracyjnych w indywidualnych sprawach zameldowania, wymeldowania, uchylenia czynności meldunkowej budziło wątpliwości. Przesłane zakresy obowiązków nie zostały bowiem podpisane przez Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego, a *z upoważnienia Burmistrza* przez Zastępcę Burmistrza. Powyższe pozostaje aktualne w odniesieniu do upoważnień z pkt 2 części szczegółowej zakresów czynności tj. do udostępniania danych osobowych z rejestru

mieszkańców, rejestru Pesel (...) oraz upoważnień do przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w rejestrze PESEL. Z przekazanego pismem z dnia 13 grudnia 2024 r. Zarządzenia Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego nr 133/2014 z dnia 2 lipca 2014 r. nie wynika pełnomocnictwo dla Zastępcy Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego do udzielania upoważnień tego rodzaju. W związku z powyższym, na podstawie posiadanych materiałów nie można było uznać, iż upoważnienia do przetwarzania, w tym udostępniania, danych osobowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL oraz do prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu ewidencji ludności (w szczególności do podpisu korespondencji) były prawidłowe. O powyższym fakcie Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego poinformowano pismem z dnia 15 stycznia 2025 r., prosząc o przesłanie dodatkowych wyjaśnień. W odpowiedzi, pismem nr Or.1710.2.2024 z dnia 22 stycznia 2025 r., Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego przekazał do Wydziału Spraw Obywatelskich ŁUW w Łodzi Zarządzenie Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego Nr 206/2024 z dnia 17 października 2024 r. w sprawie powierzenia prowadzenia spraw oraz udzielenia upoważnień i pełnomocnictw Zastępcy Burmistrza – Panu Leszkowi Filipiakowi. Powyższe ponownie nie stanowiło uzupełnienia dokumentacji o niezbędne upoważnienia - zarówno pod względem merytorycznym (w *Zarządzeniu* brak stosownego zapisu dotyczącego upoważnienia do dalszego udzielania upoważnień), jak i ze względu na datę zarządzenia, nieobowiązującego w okresie objętym kontrolą. Powyższe, w zakresie udostępniania danych z rejestru PESEL oraz rejestru mieszkańców, naruszyło normy art. 50 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o ewidencji ludności.

W większości skontrolowanych spraw wnioskodawcy prawidłowo uzasadnili potrzebę uzyskania danych osobowych. W sprawie Or.5345.1190.2023 organ nieprawidłowo udostępnił dane, o których udostępnienie wnioskodawca nie występował – w pkt 5 *zakres żądanych danych* wskazano: inne – numer PESEL, tymczasem wnioskodawcy poza powyższym udostępniono także ostatni historyczny adres zameldowania na pobyt stały. W pkt 6 *uzasadnienie potrzeby uzyskania danych* wnioskodawca wskazał co prawda, iż dane, o których udostępnienie wystąpił, są związane z procedurą poświadczenia dziedziczenia, nie uprawniało to jednak organu do udostępnienia dodatkowych danych, choćby ich udostępnienie mogło być uznane za uzasadnione w tym przypadku (dopiero jednak gdy osoba wskazała je we wniosku). Powyższe stanowi naruszenie art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności.

W 14 ze wszystkich skontrolowanych przypadków wnioski pochodziły od podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są nieodpłatnie, lub też na podstawie art. 54 ustawy o ewidencji ludności udostępnienie danych podlegały zwolnieniu z opłat jako niezbędne do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia. Pozostałe sprawy zawierały potwierdzenie uiszczenia opłaty za udostępnienie danych oraz złożenie pełnomocnictwa, jeśli miało ono miejsce.

W pięciu przypadkach (Or.5345.10.2023, Or.5345.11.2023, Or.5345.12.2023, Or.5345.1189.2023 oraz Or.5345.1190.2023) uznano, iż udostępnienie danych na podstawie uzasadnienia potrzeby uzyskania danych zawartego we wniosku wraz z załączoną przez wnioskodawcę dokumentacją nie było uprawnione. We wszystkich sprawach uzasadnieniem żądania udostępnienia danych przez wnioskodawców było sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia. Z przekazanych materiałów nie wynika jednak rodzaj więzi wnioskodawcy ze zmarłym, niezbędny dla oceny posiadania przez wnioskodawcę interesu prawnego, o którym stanowi art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności. Wniosek o udostępnienie danych, w którym potrzeba uzyskania wnioskowanych danych uzasadniana jest koniecznością sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, niepoparty dokumentacją nie potwierdza w sposób należyty interesu prawnego w uzyskaniu tychże danych. Dokumentem, który w analizowanym stanie faktycznym mógłby potwierdzać istnienie uprawnienia strony do uzyskania wnioskowanych danych, byłby poza np. kopią aktu zgonu osoby, po której zamierza się sporządzić akt poświadczenia dziedziczenia, także dokument potwierdzający, że wnioskodawca należy do kręgu podmiotów uprawnionych do dziedziczenia po spadkodawcy, którego danych dotyczy wnioski. Możliwe, że przed udostępnieniem organ zgodnie z art. 220 Kpa dokonał stosownych sprawdzeń w dostępnych mu ewidencjach, rejestrach lub innych danych - brak adnotacji w tym zakresie skutkowało koniecznością uznania naruszenia art. 46 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Podsumowując, jako osoby odpowiedzialne za naruszenia w zakresie prowadzenia postępowań meldunkowych należy wskazać pracowników prowadzących postępowania administracyjne oraz osobę sprawującą nadzór – Naczelnika Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Aleksandrowie Łódzkim. Osobami odpowiedzialnymi za naruszenia z zakresu udostępniania danych są pracownik realizujący

zadania z zakresu udostępniania danych oraz osoba sprawująca nadzór – Naczelnik Wydział Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich. Jako osobę odpowiedzialną za naruszenie związane z brakiem odpowiednich upoważnień należy wskazać Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego. Mając na uwadze powyższe ustalenia działalność organu gminy zarówno w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach meldunkowych jak i udostępniania danych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

W związku z dokonanymi ustaleniami zobowiązuję Pana Burmistrza do zobligowania pracowników wykonujących zadania z zakresu ewidencji ludności oraz osobę pełniącą obowiązki Naczelnika Wydziału Organizacji i Spraw Obywatelskich do przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o ewidencji ludności (1), ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących przedłużania terminu do załatwienia sprawy (2). Ponadto organ prowadzący kontrolę zaleca wnikliwą analizę przepisów mających stanowić podstawę prawną prowadzenia postępowań meldunkowych oraz wydawania decyzji administracyjnych (3), a także dostosowanie szablonów protokołów z przeprowadzenia przesłuchania świadka lub strony - z uwzględnieniem godziny przeprowadzenia czynności oraz zapisu o przeczytaniu protokołu (4). Konieczna jest ponadto rewizja udzielonych upoważnień, o których mowa w wystąpieniu pokontrolnym i ich prawidłowe udzielenie przez Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego (5).

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

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Marta Wojtaszewska

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/