



WOJEWODA ŁÓDZKI

SO-II.431.3.2025

Łódź, dnia 28 października 2025 r.

Pan
Wojciech Miedzianowski
Wójt Gminy Bielawy

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 2025 r., poz. 428), 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 i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów, Beata Londowska-Rydz - Młodszy specjalista w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kontrolera, przeprowadził kontrolę prawidłowości realizacji zadań z zakresu ewidencji ludności przez Wójta Gminy Bielawy.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Wójt Gminy Bielawy – Pan Wojciech Miedzianowski, piastujący swoją funkcję od dnia 7 maja 2024 r. - ponadto w okresie objętym niniejszą kontrolą kierownikiem jednostki kontrolowanej był również poprzedni Wójt Gminy Bielawy – Pan Sylwester Kubiński.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 5 czerwca 2025 r. i zakończone w dniu 5 sierpnia 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 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi – Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel. (+48) 42 664 17 66
Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka, 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. 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 8 postępowań. Do kontroli jednostka kontrolowana zgłosiła również sprawę nr SO.5343-1.6.2023 jednak z uwagi na to, że postępowanie zostało wszczęte w 2023 r., nie podlega czynnościom kontrolnym, gdyż wykracza poza okres objęty kontrolą.

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. Cztery spośród kontrolowanych postępowań zakończyły się wydaniem decyzji administracyjnej o wymeldowaniu obywatela polskiego z miejsca pobytu stałego, dwa - decyzją o umorzeniu postępowania i dwa – decyzją o odmowie zameldowania.

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 2024, poz. 572 ze zm.), obowiązującymi w okresie poddanym kontroli. Na 8 skontrolowanych postępowań 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 nie były realizowane zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 1191 oraz Dz. U. 2024 r. poz. 736).

W większości kontrolowanych spraw meldunkowych, jednostka kontrolowana prawidłowo dokonywała oceny formalnej wniosków inicjujących postępowania administracyjne.

W sprawie nr SO.5343-1.1.2024 postępowanie administracyjne zostało wszczęte na żądanie strony zawarte we wniosku, który nie został jednak opatrzony własnoręcznym podpisem wnioskodawcy. Zgodnie z art. 63 § 3 Kpa, podpis wnoszącego podanie na piśmie jest obligatoryjnym elementem podania. W każdym takim przypadku organ gminy powinien wezwać wnioskodawcę w trybie art. 64 § 2 Kpa do uzupełnienia braku formalnego poprzez podpisanie podania w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tego braku spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. We wskazanej sprawie organ gminy już na etapie oceny formalnej wniosku nie dochował należytej staranności i nie zadbał o zachowanie wymogów formalnych podania, czym dopuścił się nieprawidłowości w postaci naruszenia dyspozycji art. 64 § 2 Kpa.

Ponadto w sprawie SO.5343-1.6.2024, w której wystąpiono o zameldowanie osoby dorosłej wraz z małoletnim dzieckiem organ meldunkowy, będąc uprawnionym do procedowania w ramach jednego wspólnego postępowania zakończonego decyzją obejmującą zarówno matkę jak i małoletnie dziecko z nieznanych powodów postanowił o oddzielnym procedowaniu w stosunku do każdej z osób, tj. w ramach postępowań nr SO.5343-1.6.2024 i nr SO.5343-1.7.2024. Skoro jednak organ postanowił prowadzić dwa odrębne postępowania, to winien uczynić zadość konsekwencjom z tym związanym, jak choćby konieczność uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie drugiej decyzji zgodnie z cz. I pkt 53 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Wnioskodawca winien więc zostać poinformowany o konieczności uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie drugiej decyzji administracyjnej, czego organ jednak nie uczynił. Jak wskazuje art. 261 § 1 Kpa jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana (art. 261 § 2 Kpa). W aktach kontrolowanej sprawy nr SO.5343-1.7.2024 brak jest dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie drugiej decyzji administracyjnej oraz brak jest wezwania do jej wniesienia wraz ze stosownym pouczeniem, co stanowi naruszenie art. 261 Kpa.

W następnej kolejności organ administracji obowiązany był zbadać, czy podmiot występujący o wszczęcie postępowania jest do tego legitymowany, zatem czy jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 Kpa. 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.

We wszystkich sprawach o wymeldowanie organ wszczął postępowania pomimo braku dokumentów potwierdzających tytuły prawne wnioskodawców:

- nr SO.5343-1.1.2024 – na wniosku umieszczono jedynie adnotację o treści „*spr. akt własności*” ze wskazaniem daty, imienia i nazwiska oraz stanowiska pracownika gminy,

- nr SO.5343-1.2.2024, nr SO.5343-1.3.2024, nr SO.5343-1.4.2024 i nr SO.5343-1.5.2024 - organ gminy ustalił posiadanie przez wnioskodawców przymiotu stron postępowań, jedynie na podstawie kopii dokumentów potwierdzających tytuły prawne do lokali, z których miały nastąpić wymeldowania oraz zaświadczeń o numerach porządkowych nieruchomości (SO.5343-1.2.2024 i SO.5343-1.3.2024), a w pozostałych sprawach kopii takich zaświadczeń,

- nr SO.5343-1.8.2024 - do akt sprawy załączony został jedynie wydruk z treści wyświetlonej 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. 1984 – aktualnie Dz. U. z 2025 r. poz. 341).

Z kolei postępowania o zameldowanie zostały wszczęte w oparciu o formularze zgłoszenia pobytu stałego, podania o zameldowanie oraz informację z rejestru podatkowego, którym dysponował organ (SO.5343-1.6.2024) i wydruk z treści wyświetlonych w trybie przeglądania księgi wieczystej z systemu teleinformatycznego EKW (SO.5343-1.7.2024) – w sprawie nr SO.5343-1.6.2024 powyższy wydruk dołączono do akt sprawy już po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Jednoznacznie należy wskazać, że w sprawach administracyjnych wszczętych na żądanie strony to w gestii wnioskodawcy leży wykazanie interesu prawnego we wskazany przez ustawodawcę w przepisach szczególnych sposób. Biorąc pod uwagę fakt, iż w rozumieniu polskiej procedury administracyjnej brak dowodu potwierdzającego tytuł prawny do spornej

nieruchomości nie ma znamion uchybienia formalnego, nieprzedłożenie dokumentu o którym mowa w art. 28 ust. 2b ustawy o ewidencji ludności implikuje brak legitymacji procesowej wnioskodawcy. Organ meldunkowy winien był w każdej z kontrolowanych spraw - na podstawie art. 50 Kpa w związku z art. 61a § 1 Kpa oraz w związku z art. 28 Kpa - wezwać wnioskodawcę do okazania stosownego dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego. Przepis art. 61a Kpa przewiduje bowiem sytuacje uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania (kiedy żądanie wszczęcia postępowania pochodzi od osoby nie będącej stroną lub postępowanie nie może być wszczęte z innych uzasadnionych przyczyn).

W postępowaniach z kolei, w których z dokumentu stwierdzającego tytuł prawny strony do spornej nieruchomości nie wynikałby numer porządkowy lokalu, a jedynie numery działek, niezbędne jest udokumentowanie przez organ przyporządkowania działek wskazanych w jego treści do adresów nieruchomości podanych we wnioskach. 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.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że ten, kto nie jest właścicielem lokalu, ani też innym podmiotem dysponującym tytułem prawnym do lokalu, nie może zainicjować postępowania w sprawie wymeldowania obywatela polskiego z danego lokalu. Oznacza to, że ustalenie tej okoliczności jest konieczne dla rozstrzygnięcia takiej sprawy. Należy również podkreślić, iż organ administracji publicznej na każdym etapie postępowania jest obowiązany badać, czy podmiot występujący o wszczęcie postępowania, posiada do tego legitymację, a zatem, czy może być stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 Kpa.

Skoro, pomimo niedołożenia należytej staranności w ustaleniu legitymacji procesowej, organ kontrolowany wszczął postępowania, to do jego obowiązków należało wezwanie wnioskodawców na podstawie art. 50 Kpa w związku z art. 105 § 1 Kpa, pod rygorem umorzenia postępowania, do przedłożenia oryginału lub urzędowo poświadczonej kopii dokumentu potwierdzającego prawo do lokalu oraz uzupełnienie w tym zakresie akt postępowania. Upoważniony pracownik urzędu gminy, któremu zostałby okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, mógł także na żądanie strony, poświadczyć zgodność odpisu z okazanym oryginałem (art. 76a § 2b Kpa), by następnie uzupełnić akta sprawy o ten dokument. Poświadczenie takie powinno obejmować podpis pracownika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia,

a na żądanie strony, również godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu.

W sprawach o zameldowanie wnioskodawcą była z kolei osoba, nie posiadająca tytułu prawnego do lokalu, w którym chciała zostać zameldowana wraz z córką, a sporna nieruchomość stanowiła własność innej osoby, co organ ustalił na podstawie informacji z Referatu Podatkowego (notatka z dnia 27 sierpnia 2024 r.), a następnie w oparciu o wydruk z EKW. Wspomniane powyżej dokumenty, choć mogą być pomocniczym źródłem informacji, nie stanowią jednak wypełnienia dyspozycji art. 28 ust. 2b ustawy o ewidencji ludności, określającego sposób potwierdzenia tytułu prawnego do nieruchomości. Zadaniem organu było wystosowanie wezwania (na podstawie art. 50 Kpa w związku z art. 28 Kpa) do właściciela spornego lokalu, w którym zostałby poinformowany o złożonym wniosku o zameldowanie i wezwany do złożenia, we wskazanym przez organ terminie, dokumentu stwierdzającego jego legitymację procesową w danej sprawie. Należy przy tym zauważyć, że od woli wezwanego zależałoby, czy chce uczynić zadość wezwaniu i wziąć udział w postępowaniu w charakterze strony. W przypadku braku reakcji lub odmowy przedstawienia dokumentu potwierdzającego jego tytuł prawny do nieruchomości – osoba ta nie powinna uzyskać statusu strony, a co za tym idzie nie powinna być adresatem korespondencji, mieć wglądu w akta sprawy, brać udziału w czynnościach dowodowych i być adresatem decyzji. O powyższych konsekwencjach właściciel nieruchomości winien być rzetelnie pouczony we wspomnianym wezwaniu.

W żadnej z kontrolowanych spraw meldunkowych powyższych działań organ nie wykonał, uniemożliwiając weryfikację prawidłowości ustalenia stron postępowań i naruszając art. 28 ust. 2b ustawy o ewidencji ludności oraz art. 28 Kpa i art. 61a Kpa.

Organ wykazał się również brakiem należytej staranności, włączając do akt postępowań nr SO.5343-1.4.2024 i nr SO.5343-1.5.2024 jedynie kopie zaświadczeń o numerze porządkowym, będąc jednocześnie w posiadaniu oryginału (dołączony do sprawy nr SO.5343-1.3.2024). W celu zapewnienia poprawności formalnej zaświadczenia i realizacji zasady pisemności (art. 14 § 1a Kpa: „sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej”) poprawne byłoby opatrzenie kopii poświadczeniem pracownika o jej zgodności z oryginałem (z podpisem pracownika, datą i oznaczeniem miejsca sporządzenia poświadczenia).

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. Organ meldunkowy, zawiadamiając strony o wszczęciu postępowań, nie wykazał się należytą starannością i dopuścił się szeregu uchybień, gdyż:

- we wszystkich kontrolowanych sprawach błędnie jako podstawę prawną zawiadomienia wskazał art. 61 § 1 Kpa zamiast art. 61 § 4 Kpa,

- w sprawach nr SO.5343-1.1.2024 i nr SO.5343-1.8.2024 błędnie wskazał daty wszczęcia postępowań. Skoro zgodnie z art. 61 § 3 Kpa, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, to datami wszczęcia postępowań winny być daty widniejące na prezentacie Urzędu Gminy Bielawy umieszczonej na podaniach. Oznacza to, że prawidłowymi datami wszczęcia postępowań administracyjnych byłyby: sprawie nr SO.5343-1.1.2024 – dzień 3 stycznia 2024 r. zamiast „04.12.2024 r.”, a w sprawie nr SO.5343-1.8.2024 – dzień 9 września 2024 r. zamiast „10 września 2024 r.”,

- w sprawie nr SO.5343-1.1.2024 organ opatrzył zawiadomienie błędną datą pisma („04.12.2023” zamiast trzeci 3 lub 4 stycznia 2024 r.),

- w sprawie nr SO.5343-1.5.2024 na ponownie wysłanym zawiadomieniu w dniu 8 maja 2024 r. nie ma własnoręcznego podpisu pracownika organu zawiadamiającego, lecz jedynie pieczęć imienna.

Z powyższych nieprawidłowości, wszystkie przypadki, dotyczące wskazania niewłaściwej podstawy prawnej i daty wszczęcia postępowania należy ocenić jako naruszenia art. 61 § 4 Kpa i art. 61 § 3 Kpa.

W sprawach nr SO.5343-1.2.2024, nr SO.5343-1.3.2024, nr SO.5343-1.4.2024 i nr SO.5343-1.5.2024 organ meldunkowy nie zawiadamiał skutecznie wszystkich stron postępowania o podejmowanych czynnościach dowodowych - przesłuchaniach świadków, a w sprawach nr SO.5343-1.3.2024, nr SO.5343-1.4.2024 i nr SO.5343-1.5.2024 również oględzin, czym uniemożliwił stronom wzięcie udziału w przeprowadzaniu dowodów i wypowiedzenie się.

Przed wszystkim we wszystkich wskazanych sprawach, o ile organ wskazał konkretny termin przesłuchania świadka określony precyzyjną datą, złożoną z oznaczenia dnia, miesiąca i roku, tak zabrakło wskazania godziny stawienia się. Powyższa praktyka jest niezgodna z dyspozycją art. 54 § 1 pkt 5 Kpa, który to przepis wskazuje obligatoryjne elementy wezwania,

a wśród nich „termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika”. Organ stworzył tym samym również niedopuszczalną sytuację, w której strona chcąc wziąć udział w przeprowadzeniu dowodu, winna się stawić w Urzędzie Gminy Bielawy o godzinie rozpoczynającej pracę urzędu i oczekiwać na pojawienie się wezwanych świadków być może nawet do czasu jego zamknięcia. Kolejne nieprawidłowości w omawianym zakresie zostaną przedstawione szczegółowo na przykładzie jednej ze spraw, lecz z zaznaczeniem, że przyjęte przez organ praktyki miały miejsce również w pozostałych trzech powyżej wskazanych postępowaniach.

Jedną ze stron w postępowaniu nr SO.5343-1.2.2024 była osoba osadzona w placówce penitencjarnej, co nakładało na organ szczególne obowiązki w kwestii ustalenia aktualnego miejsca jej pobytu oraz należytego informowania, choćby o możliwości wyznaczenia pełnomocnika, który mógłby reprezentować stronę w warunkach jej przymusowego odosobnienia. W żadnym piśmie skierowanym do strony organ powyższego nie uczynił, choć Kodeks postępowania administracyjnego wymaga, aby organy administracji publicznej prowadziły postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy są ponadto zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, jak również czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamomości prawa – w tym celu powinny udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Nieuczynienie zadość powyższym zobowiązaniom spowodowało naruszenie art. 9 Kpa w związku z art. 8 § 1 Kpa.

Fakt zawiadomienia strony osadzonej o planowanym przeprowadzeniu czynności dowodowych (przesłuchaniach świadków) bez pouczenia o możliwości ustanowienia pełnomocnika, który mógłby na podstawie art. 32 Kpa, działając w imieniu strony brać czynny udział w postępowaniu i zgodnie z dyspozycją art. 79 § 2 Kpa, jeżeli byłaby taka wola strony, uczestniczyć w przeprowadzeniu dowodu, zadając pytania i składając wyjaśnienia – to niejedyna nieprawidłowość, jakiej dopuścił się organ w tym konkretnym przypadku. Ze znajdujących się w aktach sprawy zwrotnych potwierdzeń odbioru (ZPO), dotyczących przekazania stronie do wiadomości wezwań na przesłuchanie dwóch świadków, wynika, że przesyłki zostały zwrócone, gdyż ich adresat nie przebywał już w zakładzie karnym, na którego adres wysłano korespondencję. Z adnotacji pracownika tej placówki penitencjarnej wynika data („3.06.2024”)

jej sporządzenia i informacja o miejscu, do którego osadzony został przeniesiony. Ponieważ na zwróconych kopertach nie ma daty przyjęcia zwrotów przez urząd gminy, powyższa data w połączeniu z datą wpływu z pieczęci zakładu karnego dowodzą, że doszło do naruszenia art. 10 Kpa w związku z art. 79 Kpa i art. 81 Kpa. Przesłuchania, o których miała być powiadomiona strona odbyły się bowiem w dniu 29 maja 2024 r., czyli jeszcze przed dniem, w którym przesyłki zostały przyjęte przez kancelarię zakładu karnego (prezentata placówki wskazuje datę 31 maja 2024 r.). Ponadto z wystosowania wezwań w dniu 27 maja 2024 r. z wyznaczeniem daty czynności na dzień 7 czerwca 2024 r. wynika, że organ nie ustalił daty przeprowadzenia dowodu z uwzględnieniem choćby możliwości (konieczności) doręczenia zastępczego, a już tym bardziej zmiany miejsca pobytu strony i potrzeby ponownego zawiadomienia. Dla pełnego obrazu dodać należy, że również druga strona (wnioskodawca) pomimo doręczenia jej powiadomienia – otrzymała je 28 maja 2024 r., tj. na mniej niż 7 dni przed dniem przesłuchania świadka. W jej przypadku była szansa na skuteczne powiadomienie o czynności, która miała się odbyć dnia 7 czerwca 2024 r., ale z nieznanych powodów termin czerwcowy nie został dotrzymany, a organ przesłuchiwał świadków dziesięć dni wcześniej (29 maja 2024 r.).

W tym miejscu pora przypomnieć, że strona ma zagwarantowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego prawo do brania czynnego udziału w czynności dowodowej, a aby mogła ze swojego uprawnienia realnie skorzystać ustawodawca w art. 79 § 1 Kpa, zobowiązał organ do zawiadomieniu jej *„o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem”*. Oczywiście strona może również nie skorzystać z powyższego uprawnienia, ale tylko na skutek własnej decyzji – w żadnym razie nie może zostać go pozbawiona. Zadaniem organu jest więc stworzenie takich warunków, które umożliwią stronie obiektywną możliwość realizacji jej procesowych uprawnień. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest kwestia doręczania pism, gdyż wyznaczenie terminu przeprowadzenia zaplanowanej czynności musi uwzględniać możliwość wystąpienia dłuższego czasu doręczania oraz ewentualnego zwrotu przesyłek. Mając zatem na względzie art. 44 Kpa, zgodnie z którym doręczenie niepodjętej przesyłki następuje z upływem ostatniego dnia 14-dniowego okresu przechowywania pisma w placówce pocztowej, organ zawsze musi uwzględnić potencjalną możliwość wystąpienia konieczności doręczenia „zastępczego”. Wszystkie te kwestie są niezwykle ważne, gdyż ich realizacja wpływa na zachowanie lub utratę mocy prawnej przeprowadzonego dowodu. Organ winien pamiętać, że wyznaczona data przeprowadzenia czynności dowodowej jest dla niego wiążąca, gdyż tego wymaga choćby

zasada pogłębiania zaufania określona w art. 9 Kpa jak i również wymogi procesowe. Zmiana jest oczywiście możliwa, ale jej powody winny być wskazane w aktach sprawy np. w drodze włączenia wniosku uczestnika postępowania o zmianę terminu lub adnotacji pracownika (zgodnie z art. 14 Kpa i art. 72 Kpa) – każda zmiana jednak wymaga zachowania wymaganej prawem procedury powiadamiania (ponownego powiadamiania) z uwzględnieniem wymaganych terminów.

Podsumowując stwierdzone w sprawie nr SO.5343-1.2.2024 nieprawidłowości:

- brak wyznaczenia godziny przesłuchania świadków,
- brak powiadomienia strony osadzonej w placówce penitencjarnej o planowanej czynności przesłuchania świadków,
- brak pouczenia strony o możliwości ustanowienia pełnomocnika,
- doręczenie powiadomienia drugiej stronie bez zachowania terminu 7 dni przed dniem przesłuchania,
- przeprowadzenie przesłuchań w innej dacie niż wskazana w wezwaniu,
- brak adnotacji w aktach postępowania o powodach zmiany terminu przesłuchań.

W ramach badanego zagadnienia w pozostałych wskazanych sprawach stwierdzono:
nr SO.5343-1.3.2024:

- brak wyznaczenia godziny przesłuchania świadków,
- doręczenie powiadomienia jednej ze stron w ramach doręczenia „zastępczego” (w dniu 3 lipca 2024 r.) bez zachowania terminu 7 dni, a w rzeczywistości już nawet po fakcie przeprowadzenia czynności dowodowych przesłuchania świadków (26 czerwca 2024 r.) i oględzin (1 lipca 2024 r.);

nr SO.5343-1.4.2024:

- brak wyznaczenia godziny przesłuchania świadków,
- doręczenie powiadomienia jednej ze stron w ramach doręczenia „zastępczego” (w dniu 14 czerwca 2024 r.) po fakcie przeprowadzenia dowodu, tj. bez zachowania terminu 7 dni przed dniem przesłuchania (10 czerwca 2024 r.),
- doręczenie powiadomienia obu stronom bez zachowania terminu 7 dni przed dniem oględzin (5 czerwca 2024 r.) - jednej w dniu 14 czerwca 2024 r. w ramach doręczenia „zastępczego” już po fakcie przeprowadzenia oględzin, a drugiej w dniu 29 maja 2024 r.;

nr SO.5343-1.5.2024:

- brak wyznaczenia godziny przesłuchania świadków,

- doręczenie powiadomienia jednej ze stron w ramach doręczenia „zastępczego” (w dniu 18 czerwca 2024 r.) bez zachowania terminu 7 dni przed dniem przesłuchania (10 czerwca 2024 r.) i przed dniem oględzin (11 czerwca 2024 r.) – w obu przypadkach po przeprowadzeniu czynności dowodowych.

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. 54 § 1 pkt 5 Kpa, art. 79 Kpa i art. 81 Kpa i powoduje, że błędnie przeprowadzone czynności nie posiadają mocy prawnej i tracą walor dowodowy.

Należy w tym miejscu również uznać za nieprawidłowe w sprawie nr SO.5343-1.2.2024 pouczanie przez organ strony wzywanej do złożenia wyjaśnień o treści art. 88 Kpa i art. 83 Kpa oraz art. 233 Kodeksu karnego, gdyż obwarowania te nie mają podpartego prawnie zastosowania przy instytucji składania wyjaśnień, co stanowi naruszenie art. 9 Kpa.

Strony mogą składać wyjaśnienia na każdym etapie postępowania (art. 79 § 2 Kpa), co stanowi uprawnienie strony, z którego może skorzystać, bądź nie i nie pociąga to za sobą dalszych konsekwencji. Rygor bowiem art. 233 Kodeksu karnego, dotyczy wyłącznie dowodu z przesłuchania strony lub złożenia przez stronę oświadczenia w trybie art. 75 § 2 Kpa. Natomiast art. 83 § 3 Kpa, który przewiduje obowiązek uprzedzenia strony o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania jako towarzyszący jedynie sytuacjom obowiązywania odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, 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 „Do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu”), więc tym bardziej nie ma również zastosowania do wyjaśnień strony.

W sprawach nr SO.5343-1.6.2024 i nr SO.5343-1.7.2024 organ gminy nie dochował należytej staranności i nie zadbał o zachowanie wymogów formalnych wezwań stron na przesłuchania (wezwania z dnia 19 listopada 2024 r.), czym dopuścił się nieprawidłowości w postaci naruszenia dyspozycji art. 54 § 2 Kpa, zgodnie z którą „Wezwanie powinno być opatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego”. Wskazane wezwania nie zostały podpisane przez pracownika organu gminy.

W odniesieniu do przeprowadzenia przez organ meldunkowy dowodów z przesłuchania świadków (SO.5343-1.2.2024, SO.5343-1.3.2024, SO.5343-1.4.2024, SO.5343-1.5.2024, SO.5343-1.6.2024 i SO.5343-1.7.2024), oględzin spornej nieruchomości (SO.5343-1.3.2024 SO.5343-1.4.2024, SO.5343-1.5.2024, SO.5343-1.6.2024 i SO.5343-1.7.2024) i przesłuchania stron (SO.5343-1.6.2024 i SO.5343-1.7.2024), odbyły się one w większości bez udziału stron lub tylko w obecności jednej strony. Jak już wcześniej wykazano organ meldunkowy nie zawiadomił skutecznie stron pierwszych czterech wskazanych postępowań o planowanych czynnościach dowodowych, co winno zostać odnotowane w protokołach z ich przeprowadzenia.

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 sprawach: SO.5343-1.2.2024, SO.5343-1.3.2024, SO.5343-1.4.2024 i SO.5343-1.5.2024 nie wynika, o której godzinie czynność się odbyła, czy strony były obecne przy przeprowadzaniu czynności dowodowej przesłuchania świadka oraz czy strony nieobecne zostały prawidłowo powiadomione o planowanych przesłuchaniach i oględzinach. Ponadto nie wskazano, w jakiej sprawie odbyły się przesłuchania świadków (również w sprawach: SO.5343-1.6.2024 i SO.5343-1.7.2024 w odniesieniu zarówno do przesłuchań świadków jak i stron) i kim byli świadkowie w relacji do stron (nr SO.5343-1.2.2024). W postępowaniach: SO.5343-1.6.2024 i SO.5343-1.7.2024 w toku czynności przesłuchania stron, strony nie zostały pouczone z art. 83 Kpa oraz nie wskazano daty powiadomienia strony nieobecnej w protokołach z dnia 11 grudnia 2024 r. - natomiast w sprawie nr SO.5343-1.6.2024 w protokołach przesłuchania świadków podano błędną datę doręczenia zawiadomień stronom (11 i 12 września 2024 r. zamiast w obu przypadkach 9 września 2024 r.).

Stwierdzić więc należy naruszenie przez organ meldunkowy art. 68 § 1 Kpa, co jak wynika z powyższego, dotyczy w różnym zakresie wszystkich kontrolowanych spraw z wyjątkiem spraw nr: SO.5343-1.1.2024 i SO.5343-1.8.2024, w których nie przeprowadzano postępowania dowodowego.

Przyglądając się bliżej protokołom z przesłuchań świadków w sprawach o zameldowanie, zauważono, że przesłuchania dwóch świadków odbyły się o innych godzinach niż wskazane w wezwaniach:

- nr SO.5343-1.6.2024 (jedno o godz. 11⁴⁰ zamiast o godz. 14⁰⁰, drugie o godz. 15⁰⁰ zamiast o godz. 12⁰⁰),
- nr SO.5343-1.7.2024 (jedno o godz. 12⁰⁰ zamiast o godz. 14²⁰, drugie o godz. 15²⁰ zamiast o godz. 12²⁰).

Z akt postępowania nie wynika powód zmiany godziny przesłuchań ani jakkolwiek próba powiadomienia stron. Należy więc przyjąć, że powyższe dowody zostały przeprowadzone z naruszeniem procedury administracyjnej, co mogło uniemożliwić wszystkim stronom, a w szczególności tej, która świadków nie zgłosiła, skorzystanie z uprawnień, wynikających z przepisów art. 10 Kpa w związku z art. 79 Kpa i art. 81 Kpa. Skutkiem opisanego naruszenia jest pozbawienie mocy prawnej tak wadliwie przeprowadzonych przesłuchań.

Uzupełniając dotychczasowe ustalenia należy również stwierdzić, że organ meldunkowy

nie ustrzegł się nieprawidłowości – naruszenia przepisów, dotyczących zasady pisemności postępowania administracyjnego określonej w art. 14 § 1a Kpa i wymogu wskazanego w art. 72 Kpa, zgodnie z którym 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. Nie ze wszystkich akt postępowania wynika bowiem, w jaki sposób organ wytypował świadków i pozyskał ich adresy (nr SO.5343-1.2.2024) oraz z jakich powodów dokonano zmiany daty (nr SO.5343-1.2.2024) lub zmiany godziny przeprowadzenia dowodów (nr SO.5343-1.6.2024 i nr SO.5343-1.7.2024). Tym samym skutkowało to powstaniem nieprawidłowości, której konsekwencją jest naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie powyższych przepisów.

Podczas kontroli zwrócono również uwagę, że w sprawach SO.5343-1.6.2024 i SO.5343-1.7.2024, jako dotyczących zameldowania matki i jej małoletniego dziecka (jak już wyżej wskazano niepotrzebnie rozdzielonych na dwa odrębne postępowania) dowody z przesłuchania stron w dniach 10 i 11 grudnia 2024 r. zostały przeprowadzone niejako wspólnie dla obu spraw, z tym, że w aktach pierwszego postępowania umieszczono oryginały, a w aktach drugiego - kopie. Podobnie uczyniono z oświadczeniami stron o zapoznaniu się z aktami spraw. Należy to ocenić jako uchybienie art. 14 Kpa, gdyż akta powinny odzwierciedlać kompletną i integralną całość dokumentacji zgodnie z wymogami dotyczącymi oryginałów sporządzonych protokołów i oświadczeń bez konieczności wspomagania się aktami innych spraw czy inną dokumentacją będącą w posiadaniu organu prowadzącego postępowanie. Należało więc w tym wypadku kopie dokumentów potwierdzić za zgodność z oryginałem przez pracownika urzędu, bez względu na to, że organ jest w ich posiadaniu i ma do nich dostęp w innej sprawie. Stosowną notatkę należało również umieścić w aktach zgodnie z art. 72 Kpa.

Z uwagi na omówione wyżej naruszenia procedury administracyjnej, skutkujące odrzuceniem w sześciu postępowaniach zeznań świadków (wszystkich świadków w sprawach nr SO.5343-1.2.2024, nr SO.5343-1.3.2024, nr SO.5343-1.4.2024 i nr SO.5343-1.5.2024 i po dwóch świadków z pięciu przesłuchanych w sprawach nr SO.5343-1.6.2024 i nr SO.5343-1.7.2024) oraz w trzech sprawach dowodów z przeprowadzonych oględzin (SO.5343-1.3.2024, SO.5343-1.4.2024 i SO.5343-1.5.2024), to w sumie w czterech postępowaniach pozostanie szczątkowy materiał dowodowy, niewystarczający do ustalenia stanu faktycznego, a tym samym do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia:

- SO.5343-1.2.2024 – wniosek o wymeldowanie i wyjaśnienia strony przeciwnej,
- SO.5343-1.3.2024, SO.5343-1.4.2024 i SO.5343-1.5.2024 – tylko wnioski 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.

Jedynie w sprawach o zameldowanie strony zostały prawidłowo powiadomione o treści art. 10 § 1 Kpa, natomiast w sprawach nr SO.5343-1.1.2024 i nr SO.5343-1.8.2024 nie powstał taki obowiązek ze względu na zaistnienie faktu bezprzedmiotowości postępowań.

W sprawie nr SO.5343-1.2.2024 strony zostały prawidłowo zawiadomione, lecz w przypadku jednej z nich – wyznaczony przez organ - termin 7 dni na zapoznanie się z aktami i wypowiedzenie nie został przez zawiadamiającego zachowany. Mianowicie stronie doręczono zawiadomienie w dniu 14 czerwca 2024 r., więc termin jego realizacji obejmował okres od 15 czerwca 2024 r. do 21 czerwca 2024 r., co upoważniało organ gminy do wydania decyzji najwcześniej w dniu. 22 czerwca 2024 r. Organ pierwszej instancji nie dołożył jednak należytej staranności w celu zapewnienia wszystkim stronom czynnego udziału również w tym stadium postępowania i wydał decyzję przedwcześnie tj. dnia 21 czerwca 2024 r. – przed upływem terminu wyznaczonego stronom na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Ponadto należy dodać, że należało w zawiadomieniu pouczyć stronę osadzoną w placówce penitencjarnej o możliwości ustanowienia pełnomocnika, który mógłby wykonać w jej imieniu uprawnienia wynikające z art. 10 Kpa.

W trzech postępowaniach (SO.5343-1.3.2024, SO.5343-1.4.2024 i SO.5343-1.5.2024) organ pierwszej instancji wydał zaskarżoną decyzję z naruszeniem przepisu art. 10 § 1 Kpa,

gdyż nie dokonał stosownego zawiadomienia stron, czym uniemożliwił im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań.

Nie we wszystkich wydanych przez organ meldunkowy decyzjach, rozstrzygnięcia zawierały elementy określone w art. 107 Kpa:

- SO.5343-1.1.2024 – brak wskazania w treści decyzji strony wnioskodawcy (naruszenie art. 107 § 1 pkt 3 Kpa) oraz brak pouczenia o możliwości odwołania się od decyzji (naruszenie art. 107 § 1 pkt 7 Kpa),
- SO.5343-1.8.2024 – brak pouczenia o możliwości odwołania się od decyzji (naruszenie art. 107 § 1 pkt 7 Kpa).

Organ gminy nie dołożył również należytej staranności w kwestii zadbania o to, by w pouczeniach decyzji administracyjnych (w sprawach nr SO.5343-1.6.2024 i nr SO.5343-1.7.2024 – z dnia 18 grudnia 2024 r.) przytaczane było aktualne brzmienie przepisu art. 127a § 1 Kpa, które obowiązuje od dnia 12 maja 2023 r.

W tym miejscu należy również wskazać nieprawidłową praktykę organu gminy, która uwidoczniła się w sprawach SO.5343-1.8.2024, SO.5343-1.7.2024 i SO.5343-1.6.2024 – mianowicie, jako podstawę prawną wydania decyzji, wskazano art. 107 Kpa. Wymóg powołania podstawy prawnej decyzji należy rozumieć jako przytoczenie przepisów prawa, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia sprawy, tj. wszystkich przepisów prawa, które "składają się" na treść wyrażonych w decyzji praw lub obowiązków. Art. 107 Kpa do nich nie należy, gdyż nie jest podstawą merytorycznego rozstrzygnięcia – nie jest nawet przepisem prawa proceduralnego, gdyż nie rozstrzyga o formie, w jakiej winno nastąpić rozstrzygnięcie, tak jak czyni to choćby art. 104 Kpa. Przepis ten, określając wyłącznie składniki, które powinna zawierać formalnie decyzja nie powinien więc być wskazywany w podstawie prawnej decyzji. Organ wydający rozstrzygnięcie winien dołożyć należytej staranności przy wskazywaniu podstawy prawnej, gdyż brak wskazania, bądź błędne wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia może oznaczać nie tylko istotne naruszenie przepisu art. 107 § 1 pkt 4 Kpa, mające wpływ na wynik sprawy, lecz również naruszenie ogólnej zasady legalizmu, o której mowa w art. 6 Kpa. W omawianych sprawach przywołanie art. 107 Kpa nie wywołało takich skutków, ponieważ przepis ten wymieniono obok innych prawidłowo zastosowanych przepisów, stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięć – art. 104 § 1 Kpa i art. 105 § 1 Kpa w sprawie, zakończonej umorzeniem postępowania. Dla pełnego obrazu warto jednak dodać, że w sprawie nr SO.5343-1.8.2024 podstawą prawną decyzji o umorzeniu postępowania nie był również art. 35 ustawy o ewidencji

ludności, gdyż treścią decyzji nie było rozstrzygnięcie o wymeldowaniu lub o odmowie wymeldowania. Właściwe więc byłoby wskazanie art. 105 § 1 Kpa, co organ prawidłowo uczynił, wzmocnionego o związek z art. 104 § 1 Kpa – natomiast art. 107 Kpa i art. 35 przedmiotowej ustawy nie powinny zostać przywołane. Powyższe, organ kontrolujący kwalifikuje jako uchybienie wynikające z braku dołożenia należytej staranności.

W trzech z kontrolowanych spraw organ gminy nie zastosował 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 (bezczyność),
- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

W trzech skontrolowanych sprawach należy stwierdzić, iż organ meldunkowy dopuścił się bezczyności, tj. naruszenia z art. 36 § 1 Kpa. Stan „bezczyności” występuje, gdy w prawie ustalonym terminie organ (podmiot zobowiązany) nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie 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 bezczyność 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.

Ustalono, że:

- w sprawie nr SO.5343-1.3.2024: wniosek o wymeldowanie wpłynął dnia 11 kwietnia 2024 r., a decyzje wydano w dniu 4 lipca 2024 r. Bezczynność więc dotyczyła okresu od dnia 12 czerwca 2024 r. do dnia 4 lipca 2024 r.;
- w sprawie nr SO.5343-1.8.2024: wniosek o wymeldowanie wpłynął w dniu 9 września 2024 r., a decyzja została wydana dnia 21 listopada 2024 r. Bezczynność dotyczyła więc okresu od dnia 10 listopada do dnia 21 listopada 2024 r.;
- w sprawie nr SO.5343-1.6.2024: wniosek o zameldowanie wpłynął w dniu 22 sierpnia 2024 r., a decyzja została wydana dnia 18 grudnia 2024 r. W międzyczasie przedłużono rozpoznanie sprawy pismem z dnia 6 listopada 2024 r. – jako termin zakończenia sprawy wskazano dzień 31 grudnia 2024 r. Bezczynność dotyczyła więc okresu od dnia 23 października 2024 r. do dnia 5 listopada 2024 r.

W powyższych sprawach 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. Ponadto w sprawach nr SO.5343-1.6.2024 i nr SO.5343-1.7.2024 organ gminy nie dochował należytej staranności i nie zadbał o zachowanie wymogów formalnych zawiadomień o przedłużeniu terminu rozpoznania sprawy (zawiadomienia z dnia 6 listopada 2024 r.), gdyż pisma te nie zostały podpisane przez pracownika organu zawiadamiającego.

W tym miejscu należy również wskazać, że w Systemie Rejestrów Państwowych nieprawidłowo były odnotowywane daty wykonania decyzji administracyjnych o wymeldowaniu w sprawach nr SO.5343-1.2.2024, SO.5343-1.3.2024, SO.5343-1.4.2024 i SO.5343-1.5.2024.

Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego zasadą jest, że w postępowaniach administracyjnych, dotyczących zarówno wymeldowania jak i zameldowania, za datę dokonania tej czynności (wykonania decyzji) należy przyjąć datę wydania decyzji przez organ pierwszej instancji lub datę wydania decyzji przez organ drugiej instancji w sytuacji, gdyby zostało wniesione odwołanie. Organ administracji publicznej załatwia bowiem sprawę przez wydanie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty, według stanu prawnego i faktycznego na dzień

wydania decyzji. Data wydania decyzji (dzień wydania decyzji) jest istotnym elementem decyzji, wymienionym w art. 107 § 1 Kpa. To, że decyzja wydana w określonym dniu podlega doręczeniu oraz to, że z chwilą doręczenia stronie decyzji organ jest nią związany (art. 110 Kpa), oznacza tylko tyle, że samo wydanie decyzji w określonym dniu nie jest wystarczające dla jej skuteczności prawnej, gdyż dopóki decyzja nie zostanie doręczona stronie nie można mówić, że nastąpiło wydanie decyzji wywołującej skutki procesowe.

Z doręczeniem wydanej decyzji wiążą się określone konsekwencje prawne. Po pierwsze, z chwilą doręczenia decyzji stronie organ jest nią związany (art. 110 Kpa), co oznacza, że organ ten nie może wydać innej decyzji w sprawie; określane jest to, jako wejście wydanej decyzji do obrotu prawnego. Po drugie, doręczenie decyzji organu pierwszej instancji, rozpoczyna bieg terminu do wniesienia odwołania (art. 129 § 2 Kpa), a upływ tego terminu, jeżeli strona nie wniosła odwołania powoduje, że decyzja ta z dniem upływu tego terminu staje się ostateczna (art. 16 § 1 Kpa). Po trzecie, doręczenie decyzji organu odwoławczego, powoduje, że rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 16 § 2 Kpa i art. 53 § 1 P.p.s.a.). Z przepisów tych wynika, że wydana w określonym dniu decyzja jest ostateczna, jeżeli spełnione zostaną dodatkowe warunki, w tym przede wszystkim warunek w postaci doręczenia decyzji.

Doręczenie decyzji powoduje więc skutki procesowe dla strony od momentu jej doręczenia (tj. wejście decyzji do obrotu prawnego, wpływ na bieg terminów związanych z różnymi formami jej zaskarżenia), natomiast skutki "materialne", określające sytuację prawną jej adresata, wywołuje od momentu jej wydania.

Rozpoczęcie wywoływania skutków prawnych decyzji następuje więc (pod warunkiem jej doręczenia) od dnia jej wydania, gdyż gdyby skutek ten miał być powiązany z datą jej doręczenia, a doręczenie miałoby miejsce w różnych datach w stosunku do różnych stron, to prowadziłoby do różnych sytuacji prawnych lub różnych skutków prawnych w stosunku do poszczególnych podmiotów pomimo jednakowej treści samej decyzji.

Na gruncie badanych spraw, przyjmując, że decyzja - jeżeli została doręczona - wywołuje skutki z datą jej wydania, prawidłowe odnotowywanie daty wykonania decyzji administracyjnych o wymeldowaniu winno nastąpić poprzez wskazanie daty wydania decyzji jako ostatniego dnia okresu zameldowania. Tymczasem w rejestrze PESEL w sprawach nr SO.5343-1.2.2024, SO.5343-1.3.2024, SO.5343-1.4.2024 i SO.5343-1.5.2024 jako ostatni dzień zameldowania odnotowane są daty, które nie tylko nie są datami wydania decyzji,

ani nawet datami ich doręczenia, ale wskazują daty, którym w oparciu o akta kontrolowanych postępowań, nie można przyporządkować jakiegokolwiek odniesienia lub znaczenia.

Należy więc stwierdzić, że konsekwencją powyższego jest naruszenie art. 16 § 1 Kpa przez pracownika, dokonującego aktualizacji wpisów w Systemie Rejestrów Państwowych.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach meldunkowych nieprawidłowości w konsekwencji doprowadziły do naruszenia art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 14, art. 16, art. 28, art. 36, art. 54, art. 61, art. 61a, art. 64, art. 68, art. 72, art. 77, art. 79, art. 81, art. 107 Kpa i art. 261 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 28 i art. 35 ustawy o ewidencji ludności, zaś przyczyną powstałych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów Kpa oraz przepisów ustawy merytorycznej. Osobami odpowiedzialnymi są pracownicy urzędu gminy, do których obowiązków należało prowadzenie postępowań w sprawach meldunkowych: Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego, Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego oraz Sekretarz Gminy.

W zakresie prowadzonej kontroli, weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą 16 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 Bielawy wynikające z upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

W sprawach SO.5345-RM.18.2024, SO.5345-RM.31.2024, SO.5345-RM.77.2024, SO.5345-RM.105.2024, SO.5345-RM.115.2024, SO.5345-PESEL.1.2024, SO.5345-PESEL.2.2024 oraz SO.5345-PESEL.3.2024, organ udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawców. Jednakże w sprawach nr SO.5345-RM.3.2024, SO.5345-RM.13.2024, SO.5345-RM.15.2024, SO.5345-RM.16.2024, SO.5345-RM.95.2024, SO.5345-RM.104.2024, SO.5345-RM.161.2024 oraz SO.5345-RM.165.2024, organ gminy dopuścił się

nieprawidłowości, polegających albo na nadmiarowym udostępnianiu danych osobowych, albo na nie udostępnianiu wszystkich żądanych danych. W większości w/w wniosków nadmiarowo udostępniano następujące dane: imiona rodziców, datę zgonu osoby, której wniosek dotyczy, numer aktu zgonu i oznaczenie urzędu stanu cywilnego, w którym sporządzono akt zgonu, adres zameldowania, a w przypadku wniosku SO.5345-RM.104.2024 nie udostępniono imion rodziców. W ocenie jednostki kontrolującej – o ile udostępnienie wnioskodawcy samej informacji o zgonie osoby poszukiwanej można jeszcze uznać za uzasadnione, o tyle przekazane informacje o numerze aktu zgonu i właściwości urzędu stanu cywilnego – stanowią już dane jednostkowe, o które wnioskodawca nie zabiegał. Są to zatem dane przekazane nadmiarowo, tzn. udostępnione z przekroczeniem zakresu żądania wnioskodawcy.

W tym miejscu należy stwierdzić, że postępowanie o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL, względnie rejestru mieszkańców – wszczynane jest wyłącznie na wniosek strony. Oznacza to, że organ udostępniający dane jest związany zakresem żądania strony i nie może udostępniać danych nieobjętych wnioskiem. Opisane powyżej nieprawidłowości polegające na udostępnieniu danych nieobjętych żądaniem, spowodowały 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).

W przypadku wniosku SO.5345-RM.104.2024 – organ gminy nie udostępnił wnioskodawcy wszystkich żądanych danych. Brak w aktach sprawy przyczyny, dla której te dane nie zostały udostępnione.

W sytuacji, gdy w ocenie organu brak jest podstaw do udostępnienia wszystkich żądanych danych, organ powinien wydać decyzję odmawiającą udostępnienia tych danych i wskazać przyczynę odmowy ich udostępnienia. Stosownie bowiem do treści art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności, organ rozpatrujący wniosek o udostępnienie danych jednostkowych, odmawia w drodze decyzji administracyjnej udostępnienia danych jednostkowych, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w art. 46.

Kolejnym elementem podlegającym kontroli była ocena czy wnioskodawca, który wystąpił z wnioskiem o udostępnienie danych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców, wykazał interes prawny lub faktyczny do ich otrzymania. W większości kontrolowanych spraw powyższe zostało wykazane.

Natomiast we wniosku oznaczonym sygnaturą SO.5345-PESEL.3.2024 uzasadnieniem potrzeby uzyskanych danych było, tu cyt. „zweryfikowanie zobowiązania ojca dziecka do zameldowania córki – do szkoły”. Powyższego żądania nie poparto żadnym dokumentem, z którego wynikałoby potwierdzenie wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego w udostępnieniu danych jednostkowych, jak również nie wskazano żadnej podstawy prawnej, z której wywodzi on uprawnienie do żądania udostępnienia danych innej osoby, zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności. Na formularzu wniosku znajdują się adnotacje, z których wynika że przedstawiono zobowiązanie sądowe dla ojca dziecka, natomiast sporządzona adnotacja jest lakoniczna i nie jest podpisana przez osobę, która ją sporządziła. Należy stwierdzić, że potrzeba udostępnienia danych jednostkowych nie została dostatecznie uzasadniona. W związku z tym, doszło zatem do naruszenia art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności, który zakłada, że dane z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców mogą być udostępnione osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykazą w tym interes prawny. Co przy tym znamienne, wykazania interesu prawnego nie można domniemywać. Posiadanie interesu prawnego w żądaniu udostępnienia danych osobowych, powinno wynikać bezpośrednio z akt sprawy (tzn. z dokumentów załączonych do wniosku tudzież złożonych przez stronę w efekcie wezwania organu do wykazania potrzeby udostępnienia danych). W opisywanej sprawie brak jest dokumentów potwierdzających posiadanie interesu prawnego w żądaniu udostępnienia danych osobowych, brak również wezwania organu do wnioskodawcy o potwierdzenie istnienia interesu prawnego.

W sytuacji niewystarczającego uzasadnienia wniosku bądź niewskazania konkretnych osób, o których udostępnienie danych wystąpiono, organ na podstawie art. 50 Kpa powinien wezwać wnioskodawcę do doręczenia dodatkowych dokumentów potwierdzających istnienie interesu prawnego, a w razie ich niedoręczenia – odmówić udostępnienia żądanych danych. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności, organ rozpatrujący wniosek o udostępnienie danych, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w art. 46 ustawy – odmawia w drodze decyzji administracyjnej udostępnienia danych osobowych.

Powyższy tryb postępowania spowodował naruszenie przepisów art. 46 i art. 47 ustawy o ewidencji ludności oraz art. 50 Kpa. Przyczyną powstania nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności przy weryfikacji wniosków o udostępnienie danych i udzielaniu odpowiedzi w tym zakresie oraz niewłaściwe stosowanie przepisów ustawy o ewidencji ludności oraz Kpa. Wskazać należy, że organ powinien poinformować wnioskodawcę że może ubiegać się o wydanie zaświadczenia w trybie art. 45 ustawy o ewidencji ludności jako przedstawiciel ustawowy córki, czego nie uczynił i tym samym naruszył art. 9 Kpa.

W omawianej sprawie tj. SO.5345-PESEL.3.2024 organ gminy dopuścił się także naruszenia art. 53 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności oraz art. 261 Kpa. Udostępnienie danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności następuje dla podmiotów, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1-3 - odpłatnie. W niniejszej sprawie podmiotem wnioskującym o udostępnienie danych jednostkowych jest osoba, która zobowiązana jest do uiszczenia opłaty za udostępnienie danych z rejestrów zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. W aktach omawianej sprawy, brak jest potwierdzenia dokonania opłaty za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców oraz rejestru PESEL. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości i opłat za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców oraz rejestru PESEL z dnia 29 grudnia 2017 r. (poz. 2482) opłata za udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL wynosi 31 zł. W przypadku braku uiszczenia opłaty za udostępnienie danych z rejestrów, organ gminy powinien najpierw wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 261 § 1 Kpa do uiszczenia opłaty skarbowej za udostępnienie danych z rejestrów, wskazując termin uiszczenia należności i jednocześnie powinien pouczyć wnioskodawcę, że w przypadku braku uiszczenia należności w wyznaczonym terminie, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana. Powyższego organ gminy nie uczynił i tym samym naruszył art. 261 § 1 Kpa.

W sprawie SO.5345-RM.161.2024 co prawda nie doszło do naruszenia przepisów art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności, jednakże uzasadnienie potrzeby uzyskania danych we wniosku wpisano lakonicznie „do sądu”. Natomiast z analizy treści wydanego zaświadczenia, wywnioskować można, że potrzebą żądania udostępnienia danych innej osoby, było sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia (informacja w tytule pisma). Na wydanym zaświadczeniu odnotowano zwolnienie z opłaty skarbowej na podstawie art. 54 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.),

zgodnie z którym osoby i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1, są zwolnione z opłat w przypadku udostępnienia z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL danych niezbędnych do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia. W świetle powyższego, osoba przyjmująca wniosek oznaczony sygnaturą SO.5345-RM.161.2024, nie dołożyła należytej staranności przy dokonywaniu weryfikacji przyjmowanego wniosku. Posiadanie interesu prawnego w żądaniu udostępnienia danych osobowych, powinno wynikać bezpośrednio z akt sprawy (tzn. z dokumentów załączonych do wniosku lub uzasadnienia wniosku). Wykazanie przez wnioskodawcę interesu prawnego nie można domniemywać. Powyższe należy traktować jako uchybienie.

W większości skontrolowanych sprawach wnioskodawcy prawidłowo uzasadnili potrzebę uzyskania danych osobowych.

Osiem wniosków pochodziło od podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są nieodpłatnie.

Osiem wniosków pochodziło od podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są odpłatnie. Wśród nich, siedem wniosków zostało zwolnionych z opłaty skarbowej na podstawie art. 54 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.), a w jednym przypadku wniosek pochodził od podmiotu wymienionego w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są odpłatnie.

W sprawach SO.5345-RM.105.2024 oraz SO.5345-PESEL.1.2024, 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. Na formularzach wniosków o udostępnienie danych, pracownik realizujący wniosek, odnotował jedynie, że dokonał on weryfikacji podpisu elektronicznego przesłanego za pośrednictwem platformy e – PUAP wnioskodawcy, jednakże uczynił to na ostatniej stronie formularza pod sekcją dla urzędnika i niezgodnie z art. 72 § 1 Kpa. Taka weryfikacja podpisu wnioskodawcy jest niewystarczająca i powinna zostać potwierdzona adnotacją urzędową wskazującą, iż nie tylko zweryfikowano podpis, ale także osobę (osoby) podpisujące wniosek. Brak takiego działania stanowi naruszenie komentowanego już art. 72 § 1 Kpa.

Po przeanalizowaniu kontrolowanych spraw, stwierdzono że jednostka kontrolowana dość swobodnie podchodzi do zasady pisemności. Zauważono brak stosownych adnotacji, zgodnych z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach tj. SO.5345-RM.3.2024, SO.5345-RM.13.2024, SO.5345-RM.15.2024, SO.5345-RM.16.2024, SO.5345-RM.95.2024, SO.5345-RM.161.2024, SO.5345-RM.165.2024, SO.5345-PESEL.1.2024 oraz SO.5345-PESEL.3.2024. Na formularzach wniosków o udostępnienie danych jednostkowych pod sekcją dla urzędnika znajdują się notatki/ adnotacje bez podpisu osoby, która je sporządziła.

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego art. 14§1a Kpa wskazuje, że „*sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej [...]*”. Natomiast art. 72 Kpa odnosi się do 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.

Brak stosownych adnotacji spowodowało, że doszło do naruszenia art. 14§1a Kpa i art. 72 Kpa.

W sprawie oznaczonej SO.5345-RM.115.2024 wniosek pochodził od podmiotu wymienionego w art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są nieodpłatnie. W powyższej sprawie wnioskodawca zaznaczył jednocześnie dwa rejestry, z których żądane dane mają być udostępnione, tj. z rejestru mieszkańców i z rejestru PESEL. W tym miejscu należy wskazać, że w zaistniałej sytuacji organ gminy powinien wyjaśnić żądanie poprzez wezwanie wnioskodawcy do sprecyzowania, z którego rejestru chce otrzymać dane, tj. z rejestru mieszkańców czy z rejestru PESEL lub udostępnić dane z rejestru PESEL - jako rejestru szerszego w swym zakresie względem rejestru mieszkańców. Powyższego organ gminy w niniejszej sprawie nie uczynił, a co więcej udostępnił dane z rejestru mieszkańców, co należy traktować jako błąd.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że rejestr PESEL jest centralnym zbiorem danych, w którym gromadzone są dane dotyczące wszystkich obywateli, natomiast rejestr mieszkańców jest prowadzony zgodnie z właściwością miejscową i są w nim gromadzone tylko dane osób, które wykonały obowiązek meldunkowy na terenie danej gminy, a więc dane w nim gromadzone stanowią wyłącznie część ogólnokrajowego, referencyjnego dla innych rejestrów rejestru PESEL. W powyższej sprawie należało, przy generowaniu wydruku udostępnienia danych jednostkowych z rejestru PESEL, w polu „Uwagi” poinformować wnioskodawcę, iż z uwagi

na brak jednoznacznego wskazania rejestru, z którego dane mają zostać udostępnione, wniosek zrealizowano w oparciu o dane zawarte w rejestrze o szerszym zakresie, tj. rejestrze PESEL, którego część stanowią dane gromadzone w rejestrze mieszkańców.

Dodatkowo, rozważając wskazane zagadnienie pod kątem podmiotów, którym zgodnie z przepisami ustawy o ewidencji ludności, udostępnienie danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL następuje odpłatnie, wskazaną wyżej formułę, dla podmiotu prywatnego należy uzupełnić o informację o wniesieniu opłaty za udostępnienie danych z jednego rejestru. Za uzasadnione jest również pouczenie strony, że jeżeli, pomimo iż udostępniono dane z rejestru PESEL, w dalszym ciągu ubiega się ona o dane z rejestru mieszkańców, to zachodzi konieczność wniesienia dodatkowej opłaty za udostępnienie danych w wysokości 31 zł (udostępnienie z dwóch rejestrów czyli 2 opłaty) i przedłożenia stosownego potwierdzenia jej uiszczenia zgodnie z art. 261 Kpa. W przypadku gdy organ uzna, że wnioskodawcę należy wezwać do sprecyzowania, z którego z zaznaczonych na formularzu wniosku rejestrów (PESEL czy mieszkańców) ma być procedowana sprawa z zakresu udostępnienia danych jednostkowych, należy skorzystać z trybu wskazanego w art. 64 § 2 Kpa. Innymi słowami, należy wezwać stronę do uzupełnienia braku formalnego złożonego wniosku poprzez sprecyzowanie, czy wnioskuje on o udostępnienie danych z rejestru PESEL, czy też z rejestru mieszkańców, w terminie nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem odnoszącym się do specyfiki obydwu rejestrów oraz wskazującym, że nieusunięcie tego braku spowoduje rozpatrzenie wniosku jako żądania udostępnienia danych z rejestru PESEL. Dodatkowo zasadne byłoby pouczenie, iż w przypadku wnioskowania o dane z obydwu rejestrów, konieczne będzie dokonanie kolejnej opłaty - udostępnienie z dwóch rejestrów.

Ponadto w aktach sprawy SO.5345-RM.115.2024, nie ma żadnej adnotacji dotyczącej przeprowadzenia przez organ gminy weryfikacji podmiotu, w przedmiocie zobowiązania tego podmiotu na podstawie art. 48 ustawy o ewidencji ludności, do korzystania z udostępnienia z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców za pomocą urządzeń teletransmisji danych. W sytuacji gdy wnioskujący podmiot wymieniony w art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, otrzymał zgodę przez właściwy organ (art. 51 ust.1 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności), na korzystanie z rejestru PESEL i z rejestru mieszkańców w drodze teletransmisji danych, organ gminy powinien w formie postanowienia odmówić wszczęcia postępowania, zgodnie z art. 47 ust. 3a ustawy o ewidencji ludności.

Podczas kontroli zwrócono uwagę na formę udzielanych przez organ gminy odpowiedzi na złożone wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestrów. Tak więc w sprawach oznaczonych sygn. SO.5345-RM.3.2024, SO.5345-RM.13.2024, SO.5345-RM.15.2024, SO.5345-RM.16.2024, SO.5345-RM.95.2024, SO.5345-RM.161.2024 oraz SO.5345-RM.165.2024 udzielono odpowiedzi w formie zaświadczenia. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 217 Kpa organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie. Jednakże przepisy ustawy o ewidencji ludności należą do przepisów szczególnych w stosunku do przepisów KPA. Ustawa o ewidencji ludności dopuszcza wydanie zaświadczenia zgodnie z art. 45 tej ustawy. Po przeanalizowaniu złożonych wniosków w powyższych sprawach, wnioskodawcy nie zażądali wydania zaświadczenia w myśl art. 45 ustawy o ewidencji ludności. Prawidłową formą udzielania odpowiedzi na złożone wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestrów jest udostępnienie np. wydruku odpowiedzi z systemu teleinformatycznego np. druk EL/U/1. Natomiast w wymienionych wyżej sprawach udzielone odpowiedzi są zatytułowane „zaświadczenie”. Powyższe uznano jako nieprawidłowość, co naruszyło art. 45 ustawy o ewidencji ludności. Przyczyną powstania nieprawidłowości w rozpatrywanych sprawach z zakresu udostępnienia danych osobowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL było niewłaściwe zastosowanie art. 47, stanowiący podstawę ubiegania się o udostępnienie danych.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych wnioskach o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL nieprawidłowości doprowadziły do naruszenia art. 45, art. 46, art. 47 oraz art. 53 ustawy o ewidencji ludności, a także przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 9, art. 14, art. 50, art. 72 oraz art. 261. Osobą odpowiedzialną za wyżej wskazane naruszenia jest pracownik realizujący zadania z zakresu udostępniania danych.

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

W związku z dokonanymi ustaleniami zobowiązuję do przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o ewidencji ludności. Zobowiązuję 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:

- bezwzględnie przestrzegać i stosować przepisy dotyczące uwierzytelniania kopii dokumentów potwierdzających tytuł prawny do lokalu przyjmowanych do spraw celem ustalenia stron postępowania i legitymacji procesowej,
- dostosować szablony protokołów z przesłuchań i oględzin 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,
- 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 zarówno w sprawach meldunkowych jak i na wnioskach o udostępnienie danych (notować wszelkie ustalenia dokonywane w sprawie, tj. z rozmów telefonicznych, sprawdzeń w dostępnych organowi rejestrach np. o numerze porządkowym nieruchomości, o ustaleniu adresu świadka czy strony, o weryfikacji podpisu elektronicznego),
- bezwzględnie przestrzegać i stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminów załatwienia sprawy,
- bezwzględnie przestrzegać, aby pisma procesowe, ze szczególnym uwzględnieniem decyzji administracyjnych, zawierały wszystkie elementy formalne wymagane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym pouczenia, kierowane do adresatów pism, uwzględniające zarówno ich właściwy zakres jak i aktualne brzmienie,
- dokładać należytej staranności w kwestii prawidłowej aktualizacji wpisów w Systemie Rejestrów Państwowych w oparciu o poprawnie ustalone daty wykonania decyzji administracyjnych o wymeldowaniu,
- przykładać większą uwagę do zakresu udostępnianych danych i udostępniać tylko te dane, których żąda wnioskodawca, o ile jest to uzasadnione posiadaniem interesu prawnego przez wnioskodawcę,

- każdorazowo weryfikować podpisy elektroniczne na wnioskach o udostępnienie danych przesłanych za pośrednictwem platformy ePUAP,
- przykładać większą uwagę do oznaczenia rejestru, z jakiego mają być udostępnione dane - w przypadku oznaczenia dwóch rejestrów zastosować jeden z dwóch trybów opisanych w treści wystąpienia.

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

Z up. Wojewody Łódzkiego

Paweł Kowalczyk

Dyrektor Wydziału

Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)