



WOJEWODA ŁÓDZKI

SO-II.431.15.2023

Łódź, dnia 24 października 2023 r.

**Pan
Przemysław Staniszewski
Prezydent Miasta Zgierza**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 190), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 224) w związku z art. 5 ust. 2 oraz art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.), zespół kontrolerów w składzie:

Iwona Kozłowska – kierownik oddziału spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów oraz

Magdalena Roczek-Cieślakowska – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów, przeprowadził kontrolę zdalną prawidłowości realizacji zadań z zakresu ewidencji ludności przez Prezydenta Miasta Zgierza.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Prezydent Miasta Zgierza – Pan Przemysław Staniszewski.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 30 czerwca 2023 r. i zakończone w dniu 29 września 2023 r. Kontrola objęła swym zakresem przestrzeganie przepisów prawa

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi – Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel. (+48) 42 664 17 13.

Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka, so@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.

w zakresie ewidencji ludności zawartych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, w kontrolowanym okresie przeprowadzono 89 postępowań zakończonych decyzją administracyjną. Sprawdzono dokumentację dotyczącą 10 spraw, które 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, wywiązanie się z obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, terminowość załatwiania prowadzonych spraw, prawidłowość sporządzania decyzji oraz doręczania pism i decyzji stronom postępowania. Jedynie w jednej ze skontrolowanych spraw (SO.5343.110.2022) postępowanie zostało w całości przeprowadzone zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego [dalej Kpa]. W pozostałych sprawach doszło do naruszenia procedury administracyjnej, choć należy podkreślić, iż nie w każdym badanym aspekcie. Na uwagę zasługuje fakt, iż każdorazowo organ prowadzący postępowanie prawidłowo weryfikował legitymację wnioskującego o wymeldowanie do wszczęcia postępowania meldunkowego. Właściwie ustalał strony postępowania oraz wypełniał obowiązek wynikający z art. 10 Kpa w zakresie umożliwienia stronom postępowania zapoznanie z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji. Zaznaczyć także należy, iż w Systemie Rejestrów Państwowych prawidłowo była odnotowywana data wykonania decyzji administracyjnych.

Przechodząc do dalszych ustaleń w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nieprawidłową praktykę organu pierwszej instancji stosowania, w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania, wezwań do stron postępowania, w celu *złożenia zeznań do protokołu lub złożenia zeznań na piśmie na adres [...], w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia.*

Wskazać należy, że strony mogą składać wyjaśnienia na każdym etapie postępowania. W przypadku składania wyjaśnień przez strony nie obowiązuje przepis art. 79 Kpa, który nakłada na organ obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu przez zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu przynajmniej na siedem dni przed terminem. Zgodnie z przepisami Kpa skoro czynnościom nadaje się formę przesłuchania stron, to stanowią one dowody z przesłuchania stron, wobec których

zastosowanie ma odpowiedni przepis art. 86 Kpa, który stanowi, że jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, organ dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. Do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu. Podkreślić należy, że przesłuchanie strony ma niejako charakter posiłkowy, w sytuacji braku innych środków dowodowych, bądź służy wyjaśnieniu istotnych faktów, których nie udało się ostatecznie wyjaśnić w postępowaniu dowodowym. Nie powinno być zatem przeprowadzane na początku wszczętego postępowania, lecz na jego końcu. Jeżeli zatem organ wzywa strony na przesłuchanie, winien wskazać konkretny termin przesłuchania i o powyższym fakcie zawiadomić pozostałe strony postępowania. Określenie *w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia* stanowi naruszenie art. 10 Kpa, art. 79 Kpa i art. 81 Kpa, trudno bowiem oczekiwać od stron, by w miejscu przeprowadzenia dowodu (tj. w Urzędzie Miasta Zgierza) oczekiwały na pojawienie się drugiej wezwanej strony w terminie bliżej nieokreślonym, uzależnionym od daty odbioru korespondencji. Dodatkowo podkreślić należy, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują możliwości złożenia zeznań na piśmie i przesłania ich do organu prowadzącego postępowanie. Złożenie zeznań jest dowodem sformalizowanym, z którego sporządza się protokół zgodnie z art. 68 Kpa i nast. Powyżej opisane nieprawidłowości dotyczą 6 z 10 kontrolowanych spraw (SO.5343.1.2022, SO.5343.2.2022, SO.5343.3.2022, SO.5343.5.2022, SO.5343.6.2022, SO.5343.72.2022). Powyższy nieprawidłowy sposób postępowania miał także zastosowanie w sprawach SO.5343.1.2022, SO.5343.2.2022, SO.5343.5.2022, SO.5343.6.2022 także w toku prowadzonego postępowania.

W sprawach nr SO.5343.2.2022, SO.5343.3.2022, SO.5343.5.2022 i SO.5343.6.2022 organ meldunkowy nie zawiadamiał skutecznie wszystkich stron postępowania o podejmowanych czynnościach dowodowych takich jak przesłuchanie świadków, czy strony, czym uniemożliwił stronom wypowiedzenie się co do przeprowadzonych dowodów. Znajdujące się ww. aktach zwroty korespondencji zawiadamiającej stronę, w stosunku do której było prowadzone postępowanie (najczęściej) wskazują, że nie został zachowany termin wynikający z art. 79 § 1 K.p.a., zgodnie z którym: *„Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem”*. 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 i analizując stemple znajdujące się

na zwróconych kopertach należy uznać, iż organ prowadzący postępowanie nie dołożył należytej staranności w ustaleniu daty przeprowadzenia dowodu uwzględniając właśnie możliwość (konieczność) doręczenia „zastępczego”.

To z kolei spowodowało naruszenie 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.

Nieprawidłowości te spowodowały w sprawach SO.5343.5.2022 i SO.5343.6.2022 naruszenie przepisów art. 7 i 77 Kpa. Jeżeli bowiem, z uwagi na omówione wyżej naruszenia procedury administracyjnej, odrzucimy w tych sprawach zeznania świadków i stron, to materiał dowodowy pozostanie szczątkowy (jedynie protokół z kontroli meldunkowej), niewystarczający do ustalenia stanu faktycznego, a tym samym wydania merytorycznego rozstrzygnięcia.

W sprawie nr SO.5343.1.2022 podczas przeprowadzania dowodu z przesłuchania świadka organ meldunkowy naruszył art. 68 Kpa, w myśl którego 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 (§ 1), 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). Tymczasem ww. sprawie na przesłuchanie zostało wezwanych dwóch świadków, natomiast protokół został sporządzony z przesłuchania tylko jednego. Złożenie adnotacji przez drugą wezwaną na przesłuchanie osobę: *zgadzam się z powyższymi zeznaniami żony* oraz złożenie podpisu pod nią w żadnej mierze nie wypełnia dyspozycji art. 68 Kpa. Nie można też uznać, iż w ogóle doszło do przesłuchania tego świadka. Co więcej w niniejszej sprawie naruszono także art. 14 § 1a Kpa, zgodnie z którym sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej [...]. Odstępstwo od tej zasady możliwe jest jedynie przy zachowaniu warunków wynikających z § 2 tegoż przepisu. W niniejszej sprawie początkowo wyznaczony termin przesłuchania świadków został wyznaczony na dzień 24 lutego 2022 r., o czym strony postępowania zostały prawidłowo powiadomione. Następnie

na skutek powiadomienia przez jedną z osób mających zeznawać o niemożności stawienia się w wyznaczonym terminie (z bliżej nieokreślonych powodów) termin ten został przesunięty o dwa dni wcześniej, o czym jedna ze stron została powiadomiona telefonicznie, a drugiej strony nie udało się w ogóle powiadomić. Powyższe działanie doprowadziło także do naruszenia zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 § 1), a samo przesłuchanie, przeprowadzone z naruszeniem przepisów nie posiada mocy dowodowej.

W sprawach nr SO.5343.1.2022 i SO.5343.6.2022 zastrzeżenia wzbudziło kierowanie korespondencji do stron postępowania. W sprawie nr SO.5343.1.2022 adres do korespondencji strony, w stosunku do której toczyło się postępowanie został ustalony w rozmowie telefonicznej. Na tę okoliczność sporządzona została przez pracownika organu notatka służbowa. Tymczasem korespondencja przez cały tok postępowania (łącznie z decyzją) kierowana była do strony na dwa adresy: sporny i wskazany w rozmowie adres do korespondencji. Takie działanie organu spowodowało brak możliwości oceny w jakiej dacie decyzja administracyjna weszła do obrotu prawnego, a tym samym w jakiej dacie stała się ostateczna. Działania organu winny być ukierunkowane na bezsporne ustalenie adresu do korespondencji. W sytuacji rozmowy telefonicznej organ prowadzący postępowanie winien pouczyć stronę, iż aby skuteczna stała się informacja o wskazaniu adresu do doręczeń winna zostać przekazana do organu na piśmie. Brak takich działań spowodował naruszenie art. 10 Kpa, a także przepisów uregulowanych w rozdziale 8 Kodeksu – Doręczenia. Podobna sytuacja, choć nie zupełnie tożsama miała miejsce w sprawie nr SO.5343.6.2022. Otóż w niniejszej sprawie organ w rozmowie telefonicznej (na którą to okoliczność została sporządzona notatka służbowa) ustalił adres do korespondencji, który został również potwierdzony w sporządzonym protokole z kontroli meldunkowej, dokonanej w ramach pomocy prawnej (art. 52 Kpa) przez inny organ. Pomimo tego organ meldunkowy, wobec zwrotu korespondencji z decyzją administracyjną (doręczoną w trybie art. 44 Kpa) przesłaną na ustalony adres do doręczeń, przesłał kolejny egzemplarz decyzji na sporny adres. Powyższe także spowodowało naruszenie przepisów w zakresie doręczeń, opisanych w rozdziale 8 Kpa.

W sprawach nr SO.5343.1.2022, SO.5343.3.2022, SO.5343.5.2022, SO.5343.6.2022, SO.5343.82.2022 i SO.5343.88.2022 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 niezłatwienia 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. Tymczasem w każdej z wymienionych spraw decyzja administracyjna została wydana z przekroczeniem wyznaczonego wcześniej zawiadomieniem (z art. 36 Kpa) terminu załatwienia sprawy. Dodatkowo w sprawach SO.5343.5.2022, SO.5343.6.2022 i SO.5343.82.2022 (w tej sprawie jedyne) pierwsze zawiadomienie nastąpiło z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu, wynikającego z art. 35 Kpa.

W sprawie SO.5343.64.2022 niewłaściwie zastosowano podstawę prawną wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braku fiskalnego złożonego podania o wymeldowanie. Strona postępowania została wezwana na podstawie art. 64 § 2 Kpa do usunięcia braku formalnego poprzez dołączenie do złożonego podania dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji administracyjnej w kwocie 10 zł oraz pouczona, że jeżeli w wyznaczonym terminie (7 dni) brak ten nie zostanie usunięty wniosek zostanie pozostawiony bez rozpoznania. Tymczasem pouczenie zawarte w niniejszym wezwaniu w całości odnosiło się do art. 261 Kpa i właśnie na tej podstawie prawnej powinno zostać oparte wezwanie, z zastosowaniem właściwego pouczenia (art. 261 § 2 Kpa). Skoro treść art. 261 Kpa jest organowi znana, a także wynikające z niezastosowania się do wezwania konsekwencje, niezrozumiałe jest zastosowanie w treści wezwania niewłaściwej podstawy prawnej. Działanie takie naruszyło art. 261 Kpa.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach nieprawidłowości w konsekwencji doprowadziły do naruszenia art.: 7, 8, 10, 35, 36, 68, 77, 79, 81 i 261 Kpa, a także przepisów dotyczących doręczania pism (rozdział 8 Kpa), zaś przyczyną powstałych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów Kpa. Osobami odpowiedzialnymi za powyższy stan rzeczy są pracownicy realizujący zadania z zakresu ewidencji ludności oraz Naczelnik Wydziału.

W zakresie prowadzonej kontroli weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą 20 wniosków o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności.

Udostępnianie ww. danych we wszystkich kontrolowanych przypadkach odbywało się w oparciu o wnioski zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie

danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2523 ze zm.), zaś od 14 lipca 2022 r. 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 stwierdzono, że osoba udostępniająca dane osobowe posiadała stosowne umocowanie Prezydenta Miasta Zgierza wynikające z upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

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

W zdecydowanej większości skontrolowanych przypadków wnioski pochodziły od podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, którym dane udostępniane są nieodpłatnie.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach pozytywnie rozpatrzono wnioski i udostępniono dane, zgodnie z zakresem żądania.

Należy jednak zwrócić uwagę na nieprawidłową praktykę dotyczącą braku stosowania adnotacji urzędowych (Sekcja dla urzędnika) na złożonych wnioskach o udostępnienie danych. Sekcja ta powinna być uzupełniana w przypadku wniosków składanych w formie papierowej, takie też znalazły się w poddanej kontroli próbie. Żaden z nich adnotacji tych nie zawierał. Z uwagi na fakt, iż brak ten nie miał wpływu na rozpatrzenie wniosku zakwalifikowany został jako uchybienie, które należy wyeliminować.

Dodatkowo w sprawie SO.5345.10.2022, gdzie wnioskodawcą była spółka akcyjna, załączone do wniosku pełnomocnictwo zostało uwierzytelnione przez osobę do tego nieumocowaną (samego pełnomocnika). Zgodnie z art. 33 § 3 Kpa pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Z dokumentów załączonych do wniosku nie wynika, by pełnomocnik wykonywał jeden z ww. zawodów. W tej sytuacji jedynym dopuszczalnym podmiotem mogącym dokonać czynności poświadczenia, zgodnie z ustawą z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (w aktualnym brzmieniu tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1799, poprzedni

publikator Dz.U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.) był notariusz. Co więcej załączona kopia pełnomocnictwa była sporządzona z kopii poświadczonej przez notariusza. Nie mogła zatem zostać potwierdzona za zgodność z oryginałem. Procedowanie wniosku o udostępnienie danych w oparciu o brak właściwie udokumentowanego pełnomocnictwa spowodowało naruszenie art. 33 § 3 a także art. 64 § 2 Kpa. Nietożłączenie bowiem dokumentu pełnomocnictwa do wniosku (a należy uznać, że z taką sytuacją mamy do czynienia), złożonego w imieniu mocodawcy, stanowi brak formalny podania, który zgodnie z przepisem art. 64 § 2 KPA podlega usunięciu. W takiej sytuacji obowiązkiem organu pozostaje skorzystanie z mechanizmu zapisanego w powołanym przepisie, tj. wezwanie pełnomocnika do usunięcia braku formalnego pisma pod rygorem pozostawienia go bez rozpatrzenia. Dopiero po uzupełnieniu powyższego braku organ władny jest merytorycznie rozpatrzyć wniosek.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa ocena skuteczności złożonego pełnomocnictwa, a osobą odpowiedzialną pracownik realizujący zadania z zakresu udostępniania danych z ewidencji ludności.

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

W związku z dokonanymi ustaleniami zobowiązuję Pana Prezydenta do zobligowania pracowników realizujących zadania z zakresu ewidencji ludności, a także Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich do przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

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

Z up. Wojewody Łódzkiego
Małgorzata Kazimierska
Dyrektor Wydziału
Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców
*/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/*

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	5431785.17704232.17180815
Nazwa dokumentu	Wystąpienie pokontrolne - Prezydent Miasta Zgierza[375-382].doc
Tytuł dokumentu	Wystąpienie pokontrolne - Prezydent Miasta Zgierza[375-382]
Sygnatura dokumentu	SO-II.431.15.2023
Data dokumentu	2023-10-24 12:45:32
Skrót dokumentu	06292F09048FCD6133E0C6E344E5BF2737B2FCF9
Wersja dokumentu	1.1
Data podpisu	2023-10-24
Sygnatariusz	Małgorzata Agnieszka Kazimierska
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
Akceptacja	Roczek-Cieślakowska Magdalena, 2023-10-24 12:35:11, wersja 1.0 (Starszy inspektor wojewódzki, Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (SO), Oddział spraw obywatelskich (SO-II)) Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
Akceptacja	Kozłowska Iwona, 2023-10-24 11:25:44, wersja 1.0 (Kierownik oddziału, Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (SO), Oddział spraw obywatelskich (SO-II)) Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
	EZD 3.116.9.9.
Data wydruku:	2023-10-24 13:55:31
Autor wydruku:	Rutecka - Wybraniec Wanda