

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W ŁODZI

SO-II.431.5.2022

Łódź, dnia 18 sierpnia 2022 r.

Pan
Paweł Olejniczak
Wójt Gminy Gomunice

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 2022 r., poz. 135 ze zm.), 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), zespół kontrolerów w składzie: Magdalena Roczek–Cieślakowska – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów oraz Monika Pieklarz-Wilkowska – inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów, przeprowadził kontrolę prawidłowości realizacji zadań z zakresu ewidencji ludności przez Wójta Gminy Gomunice.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Wójt Gminy Gomunice – Pan Paweł Olejniczak.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 16 maja 2022 r. i zakończone w dniu 16 czerwca 2022 r. 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 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi – Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel. (+48) 42 664 17 68
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 kontrolowanym okresie przeprowadzono pięć postępowań zakończonych decyzją administracyjną. Sprawdzono dokumentację dotyczącą wszystkich spraw. Jedna sprawa została zakończona wydaniem decyzji o wymeldowaniu, cztery decyzją o umorzeniu postępowania. Skontrolowano postępowania pod kątem spełnienia wymogów proceduralnych, uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.). 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. Zespół kontrolerów dopatrzył się nieprawidłowości w każdej z kontrolowanych spraw.

W sprawie nr SO.5343.1.2021 organ meldunkowy nie dołożył staranności w weryfikacji dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu. W przedmiotowej sprawie wnioskodawca załączył do złożonego wniosku kserokopię aktu notarialnego umowy darowizny (poświadczoną za zgodność z oryginałem), z którego nie wynikało, czy wnioskodawca jest właścicielem nieruchomości, której dotyczył wniosek o wymeldowanie. W treści aktu oznaczono jedynie numery działek oraz powierzchnię nieruchomości. Wskazany akt notarialny nie zawierał tym samym numeru porządkowego nieruchomości, który nadawany jest w urzędzie gminy na stosowny wniosek właściciela nieruchomości (lub z urzędu). Z przedstawionego dokumentu nie wynikało zatem, czy na opisanych działkach znajduje się nieruchomość, której dotyczy wniosek o wymeldowanie, jak również, jaki jest jej numer porządkowy, w konsekwencji nie wiadomo było, kto jest właścicielem nieruchomości, której dotyczył wniosek o wymeldowanie – wnioskodawca, czy osoba, której darował opisaną w akcie działkę. W związku z powyższym na podstawie okazanego dokumentu nie można było ustalić legitymacji procesowej wnioskodawcy. Uzyskane w toku kontroli wyjaśnienia udzielone przez Wójta Gminy Gomunice i przesłane dokumenty potwierdziły posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do przedmiotowego lokalu w sprawie nr SO.5343.1.2021, w wyniku czego kontrolujący nie uznali powyższego za nieprawidłowość. Niemniej jednak w przyszłości w prowadzonych postępowaniach w sytuacji, gdy z treści aktu notarialnego nie wynika, jaki jest numer porządkowy nieruchomości, w związku z czym nie wiadomo, czy wnioskodawca posiada legitymację do żądania wszczęcia postępowania w sprawie wymeldowania, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie, organ meldunkowy powinien we własnym zakresie ustalić

numer porządkowy spornej nieruchomości i załączyć stosowny dowód do akt sprawy. Stosownie bowiem do treści art. 220 § 1 Kpa organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu lub możliwe do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych.

W sprawach nr SO.5343.1.2021, SO.5343.2.2021, SO.5343.3.2021, SO.5343.4.2021 i SO.5343.5.2021 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. W sprawie nr SO.5343.1.2021 zawiadomienie o przesłuchaniu świadków i strony postępowania (pismo z dnia 26 lipca 2021 r.) jedna ze stron odebrała już po terminie przesłuchania świadków oraz w terminie krótszym niż siedem dni przed terminem przesłuchania drugiej strony postępowania, natomiast druga strona w terminie krótszym niż siedem dni przed terminem przesłuchania świadków. Podobnie w sprawie nr SO.5343.2.2021 zawiadomienie o przesłuchaniu świadków i strony postępowania (pismo z dnia 26 lipca 2021 r.) druga strona odebrała już po terminie przesłuchania świadków oraz w terminie krótszym niż siedem dni przed terminem przesłuchania drugiej strony postępowania. Ponadto wskazać należy, że w aktach sprawy nr SO.5343.2.2021 znalazł się protokół z przesłuchania strony w dniu 12 sierpnia 2021 r., choć w aktach sprawy brak zarówno wezwania strony na przesłuchanie, jak i zawiadomienia drugiej strony o terminie przesłuchania. Kontrolujący wskazują, że strony mogą składać wyjaśnienia na każdym etapie postępowania, a w przypadku składania wyjaśnień przez strony postępowania nie obowiązuje przepis 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. Skoro jednak wyjaśnienia złożone przez stronę zostały zaprotokołowane jako dowód z przesłuchania, do powyższej czynności mają zastosowanie przepisy art. 79 Kpa nakładające na organ obowiązek zawiadomienia stron. Z kolei w sprawach nr SO.5343.3.2021, SO.5343.4.2021 i SO.5343.5.2021 strony postępowania objęte wnioskami o wymeldowanie nie zostały w ogóle zawiadomione o terminie przesłuchania drugiej strony postępowania (pismo z dnia 14 grudnia 2021 r.). Powyższe stanowi 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.

W sprawie nr SO.5343.1.2021 podczas przeprowadzania dowodu z przesłuchania świadka i w sprawie nr SO.5343.2.2021 podczas przeprowadzania dowodu z przesłuchania strony i 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). W protokołach z czynności przeprowadzonych w obydwu sprawach w dniu 12 sierpnia 2021 r. brak jest informacji, czy strony były obecne i czy zostały prawidłowo poinformowane o przeprowadzeniu takiego dowodu.

W sprawie nr SO.5343.2.2021 zakończonej wydaniem w dniu 29 listopada 2021 r. decyzji o wymeldowaniu, w rejestrze PESEL została wpisana data wymeldowania osoby z pobytu stałego w przedmiotowym lokalu w dniu 30 grudnia 2021 r. Wskazać należy, że mając na uwadze pewność i referencyjność danych w rejestrze PESEL za datę wymeldowania przyjąć należy datę wydania decyzji przez organ pierwszej instancji lub datę wydania decyzji przez organ odwoławczy (w przypadku wniesienia odwołania). Działanie takie daje gwarancję pewności obrotu prawnego, w szczególności poprzez uniknięcie udostępniania z rejestru PESEL sprzecznych informacji. Należy również zauważyć, że decyzja administracyjna jest aktem wydawanym według stanu na dzień wydania, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w rejestrze PESEL. Powyższe stanowiło naruszenie art. 8 pkt 14 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z którym w rejestrze PESEL gromadzi się adres i datę zameldowania na pobyt stały. Wskazać należy, że zgodnie z art. 130 Kpa zasadą jest, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje – z mocy prawa – wykonanie decyzji. W przypadku wydania przez organ pierwszej instancji decyzji orzekającej o wymeldowaniu i skutecznym doręczeniu decyzji stronom postępowania, decyzja będzie podlegać wykonaniu, jeżeli żadna ze stron nie wniosła odwołania, bądź upłynął czternastodniowy termin od dnia doręczenia decyzji do wniesienia odwołania. W takiej sytuacji organ, który wydał decyzję

o wymeldowaniu, po odczekaniu czternastodniowego terminu od doręczenia decyzji na wniesienie odwołania, powinien wprowadzić datę wymeldowania do rejestru PESEL, przy czym pamiętać należy, że datą wymeldowania będzie data wydania decyzji przez ten organ.

W sprawach nr SO.5343.2.2021, SO.5343.3.2021, SO.5343.4.2021 i SO.5343.5.2021 zastrzeżenia kontrolujących wzbudziło kierowanie korespondencji do stron postępowania. Ze znajdujących się w aktach spraw zwrotnych potwierdzeń odbioru nie wynika bowiem, do kogo kierowana była korespondencja. W sprawie nr SO.5343.2.2021 zawiadomienie o zakończeniu postępowania (pismo z dnia 25 października 2021 r.) zostało skierowane zgodnie z rozdzielnikiem do obydwu stron postępowania, jednak na znajdujących się w aktach ZPO nie zostali wpisani adresaci. Podobnie w przypadku decyzji Wójta Gminy Gomunice na jednym ZPO nie wpisano adresata. Z kolei w sprawach nr SO.5343.3.2021, SO.5343.4.2021 i SO.5343.5.2021 organ nie wpisywał adresatów przy pismach z dnia 29 listopada 2021 r., 10 grudnia 2021 r. oraz 14 grudnia 2021 r. Powyższe spowodowało brak możliwości weryfikacji, do kogo i na jaki adres zostały wysłane wymienione pisma, a w konsekwencji niemożliwe było ustalenie, czy korespondencja była prawidłowo doręczana, a strony prawidłowo zawiadamiane o czynnościach dowodowych. Wskazać należy, że zasady doręczania pism wydawanych przez organy administracji publicznej regulują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w rozdziale 8 (art. 39-49 Kpa).

W sprawie nr SO.5343.2.2021 organ dopuścił się naruszenia przepisów art. 35 i art. 36 Kpa. Zgodnie z przepisem art. 35 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. O każdym zaś przypadku niezakończenia sprawy w ww. terminie, organ administracji publicznej obowiązany jest, zgodnie z przepisem art. 36 Kpa, zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Z akt sprawy wynika, że postępowanie zostało wszczęte w dniu 1 lipca 2021 r., a strony zostały zawiadomione o przedłużeniu terminu zakończenia sprawy dopiero pismem z dnia 14 września 2021 r.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach nieprawidłowości w konsekwencji doprowadziły do naruszenia art. 35, art. 36, art. 68, art. 79 i art. 81 Kpa, przepisów dotyczących doręczania pism (rozdział 8 Kpa) oraz art. 8 pkt 14 ustawy o ewidencji ludności, zaś przyczyną powstałych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów Kpa oraz ustawy merytorycznej. Osobami odpowiedzialnymi za powyższy stan rzeczy są pracownicy realizujący zadania z zakresu ewidencji ludności.

W zakresie prowadzonej kontroli weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą szesnastu wniosków o udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności. W toku prowadzonej kontroli stwierdzono, że w sprawie nr SO.5345.2.7.2021 wnioskodawca, Komisariat Policji w Kamieńsku, zwrócił się do Wójta Gminy Gomunice z wnioskiem o udostępnienie danych na podstawie art. 15 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375), który stanowi, że wszystkie instytucje państwowe i samorządowe są obowiązane w zakresie swego działania do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne w terminie wyznaczonym przez te organy (art. 15 § 2 Kpk). W konsekwencji sprawa nr SO.5345.2.7.2021 nie podlegała kontroli. Również sprawa nr SO.5345.2.9.2021, w której wystawiono zaświadczenie zawierające pełny odpis przetwarzanych danych w rejestrze mieszkańców gminy Gomunice, przyporządkowana do tego samego symbolu klasyfikacyjnego jednolitego rzeczowego wykazu akt co wnioski o udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, nie wchodziła w zakres niniejszej kontroli. Z kolei sprawa nr SO.5345.2.19.2021 nie powinna zostać rozpatrzona jako wniosek o udostępnienie danych na podstawie przepisów ustawy o ewidencji ludności, gdyż wnioskodawca (osoba prywatna) zwrócił się do Wójta Gminy Gomunice o udostępnienie własnych danych. Odpowiedź na powyższy wniosek powinna zostać udzielona na podstawie przepisów dotyczących wydawania zaświadczeń (art. 217 Kpa). Sprawa nr SO.5345.21.2021 dotyczyła wniosku Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych, wobec czego również nie podlegała niniejszej kontroli.

Ostatecznie weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą dwunastu wniosków o udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i 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 udostępnianie 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.).

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

We wszystkich skontrolowanych sprawach wnioskodawcy prawidłowo wykazali interes prawny do uzyskania danych, na który się powołali we wniosku. W przeważającej większości przypadków wnioski pochodziły od podmiotów realizujących zadania publiczne, którym dane udostępniane są nieodpłatnie.

W większości skontrolowanych spraw organ udostępniał dane niezgodnie z żądaniem wnioskodawcy. W sprawie nr SO.5345.3.3.2021 nadmiarowo udostępniono nazwisko rodowe osoby poszukiwanej, datę ważności jej dowodu osobistego, dane o wyjeździe oraz kraj zamieszkania, a pominięto informację dotyczącą poprzedniego nazwiska. W sprawie nr SO.5345.2.5.2021 organ gminy nadmiarowo udostępnił dane o wyjeździe, datę ważności oraz wystawcę dowodu osobistego osoby poszukiwanej oraz kraj zamieszkania, a pominął informacje o poprzednim nazwisku i poprzednich adresach zameldowania na pobyt stały i czasowy. W sprawach nr SO.5345.2.11.2021 i SO.5345.2.13.2021 nadmiarowo udostępniono nazwisko rodowe. W sprawie nr SO.5345.2.15.2021 organ nadmiarowo wskazał miejsce urodzenia osoby poszukiwanej, datę ważności jej dowodu osobistego, datę zameldowania na pobyt stały i dane o wyjeździe, a pominął informację o poprzednim nazwisku. W sprawie nr SO.5345.2.17.2021 organ gminy w nadmiarze udzielił informacji o imionach rodziców. W sprawie nr SO.5345.1.23.2021 organ nadmiarowo podał nazwisko rodowe, datę ważności dowodu osobistego, datę zameldowania na pobyt stały, dane o wyjeździe oraz kraj zamieszkania osoby objętej żądaniem udostępnienia danych. W sprawie nr SO.5345.1.25.2021 organ nadmiarowo udostępnił nazwisko rodowe, datę ważności dowodu osobistego, datę zameldowania na pobyt stały oraz dane o wyjeździe osoby poszukiwanej. W sprawie nr SO.5345.1.27.2021 nadmiarowo udostępniono nazwisko rodowe, datę ważności dowodu osobistego, dane o wyjeździe oraz kraj zamieszkania osoby, której dotyczył wniosek. W sprawie nr SO.5345.1.29.2021 organ nadmiarowo podał miejsce urodzenia, nazwisko rodowe, datę ważności dowodu osobistego oraz kraj zamieszkania osoby poszukiwanej. W sprawie nr SO.5345.1.31.2021 nadmiarowo udostępniono nazwisko rodowe, nr PESEL i imiona rodziców osoby poszukiwanej.

Wskazać należy, iż postępowanie o udostępnienie danych wszczynane jest wyłącznie na wniosek strony, a zatem organ udostępniający dane jest związany żądaniem strony i nie może udostępniać danych nieobjętych wnioskiem. Wobec braku udostępnienia wszystkich żądanych danych, które są gromadzone w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców, organ powinien wydać decyzję odmawiającą udostępnienia tych danych i wskazać przyczynę odmowy udostępnienia. Powyższe spowodowało nieprawidłowość

polegającą na udostępnieniu danych nieobjętych żądaniem oraz nieudostępnieniu żądanych danych. Opisany tryb postępowania spowodował 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. Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności przy weryfikacji wniosków o udostępnienie danych i udzielaniu odpowiedzi w tym zakresie, zaś osobami odpowiedzialnymi są pracownicy realizujący zadania z zakresu 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 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 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o ewidencji ludności.

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

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