

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
w ŁODZI

SO-II.431.8.2021

Łódź, dnia 17 lutego 2022 r.

**Pan  
Krzysztof Błażej Nawrocki**

**Wójt Gminy Żarnów**

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 2019 r., poz. 1464 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 2021 r. poz. 510 ze zm.), zespół kontrolerów w składzie: Monika Pieklarz-Wilkowska – inspektor wojewódzki w Oddziale 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 prawidłowości realizacji zadań z zakresu ewidencji ludności przez Wójta Gminy Żarnów.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Wójt Gminy Żarnów – Pan Krzysztof Błażej Nawrocki.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 5 listopada 2021 r. i zakończone w dniu 5 grudnia 2021 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 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych, w kontrolowanym okresie przeprowadzono trzy postępowania zakończone decyzją administracyjną. Sprawdzone dokumentację dotyczącą wszystkich trzech spraw. Jedna

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](mailto:so@lodz.uw.gov.pl), [www.gov.pl/web/uw-lodzki](http://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.

sprawa została zakończona wydaniem decyzji o wymeldowaniu, dwie decyzją o umorzeniu postępowania. Skontrolowano postępowania pod kątem spełnienia wymogów proceduralnych, uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: 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 dopatrył się licznych nieprawidłowości w każdej z kontrolowanych spraw.

W sprawie zakończonej wydaniem decyzji oznaczonej nr EL.5343.1.1.2020 wnioskodawczyni do złożonego w Urzędzie Gminy w Żarnowie w dniu 24 stycznia 2020 r. wniosku o wymeldowanie dołączyła kserokopię wypisu aktu notarialnego umowy darowizny, jednak przedstawiona przez wnioskodawczynię kserokopia nie została opatrzona potwierdzeniem za zgodność z oryginałem. W aktach sprawy brak również adnotacji pracownika urzędu gminy świadczącej o okazaniu mu oryginału dokumentu. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że po otrzymaniu wniosku strony, wyjaśnieniu zakresu żądania i ustaleniu, że pismo nie zawiera braków formalnych – organ meldunkowy powinien ustalić legitymację procesową wnoszącego – do występowania w postępowaniu w charakterze strony. Organ meldunkowy nie dołożył w tym przypadku należytej staranności w ustaleniu stron postępowania w rozumieniu art. 28 Kpa. Jak wskazuje ten przepis stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W świetle ustawy o ewidencji ludności legitymację procesową strony w postępowaniu meldunkowym ma właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu. Dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do lokalu może być w szczególności umowa cywilno-prawna, odpis z księgi wieczystej albo wyciąg z działów I i II księgi wieczystej, decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu (art. 28 ust. 2b ustawy o ewidencji ludności). 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 przez wnioskodawcę oryginału aktu notarialnego (tudzież poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii) implikuje brak legitymacji procesowej

wnioskodawcy. Z uwagi na załączenie do wniosku o wymeldowanie jedynie kserokopii wypisu aktu notarialnego umowy darowizny, organ meldunkowy winien był na podstawie art. 50 Kpa w związku z art. 61a § 1 Kpa oraz w związku z art. 28 Kpa wezwać wnioskodawczynię do okazania oryginału ww. dokumentu 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 przedmiotowej sprawie pomimo niedołożenia należytej staranności w ustaleniu legitymacji procesowej wnioskodawczyni organ pierwszej instancji wszczął postępowanie w sprawie. W tej sytuacji, skoro postępowanie zostało już wszczęte, do obowiązków organu gminy należało wezwać wnioskodawczynię 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, po czym uzupełnić akta postępowania. Upoważniony pracownik urzędu gminy, któremu został 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.

Ponadto, w ww. sprawie nr EL.5343.1.1.2020 z treści załączonej kopii wynikało, że powołana w akcie nieruchomości rolne jest niezabudowana, 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). W sprawie nr EL.5343.1.1.2020 z przedstawionej kserokopii aktu notarialnego nie wynikało zatem, czy na przedmiotowej działce znajduje się nieruchomość, której dotyczy wniosek o wymeldowanie, jak również, jaki jest jej numer porządkowy. W związku z powyższym ta okoliczność także nie pozwalała ustalić legitymacji procesowej wnioskodawcy.

W sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr EL.5343.1.2.2020 wnioskodawca do wniosku o wymeldowanie złożonego w Urzędzie Gminy w Żarnowie w dniu 12 maja 2020 r. załączył wprawdzie oryginał aktu notarialnego umowy darowizny, jednakże załączony akt notarialny nie zawierał informacji o numerze porządkowym nieruchomości, czyli nie zawierał adresu nieruchomości tylko numery działek stanowiących własność wnioskodawcy.

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 sprawach nr EL.5343.1.1.2020 i nr EL.5343.1.2.2020, 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.

We wszystkich skontrolowanych sprawach meldunkowych organ gminy nie dołożył należytej staranności w ustaleniu stron postępowania w rozumieniu art. 28 Kpa. Jak zostało wcześniej wyjaśnione, przepis ten wskazuje, iż stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. We wszystkich kontrolowanych postępowaniach meldunkowych w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania organ gminy wskazywał, że otrzymują je strony postępowania według wykazu, przy czym akta kontrolowanych spraw takiego wykazu nie zawierały. W myśl art. 61 § 4 Kpa o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. W kontrolowanych sprawach organ co prawda wysyłał zawiadomienia o wszczęciu postępowania, niemniej jednak z treści pism nie wynikało, kto jest stroną postępowania.

W sprawie nr EL.5343.1.5.2020 organ meldunkowy w zawiadomieniu błędnie oznaczył datę wszczęcia postępowania wnioskowego, jednakże kontrolujący uznali to za omyłkę pisarską. Ponadto, jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, z niezrozumiałych względów organ zawiadomienie skierował do stron postępowania dwukrotnie (pismo z dnia 16 marca 2020 r. i z dnia 8 czerwca 2020 r.).

W sprawie nr EL.5343.1.2.2020 organ meldunkowy po otrzymaniu wniosku z dnia 12 maja 2020 r. dotyczącego wymeldowania osoby z miejsca pobytu czasowego pismem z dnia 19 maja 2020 r. wezwał wnioskodawcę, na podstawie art. 64 § 2 Kpa, do zmiany kwalifikacji złożonego wniosku o wymeldowanie z pobytu czasowego na wniosek o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania na pobyt czasowy. Podkreślić należy, że w myśl art. 61 § 1 Kpa postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W kontrolowanej sprawie organ pierwszej instancji nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania, naruszając w ten sposób art. 61 § 4 Kpa, tylko samodzielnie dokonał oceny

złożonego żądania. Tymczasem wskazać należy, że w rozdziale 2 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego zawarte są ogólne zasady postępowania organów administracji (art. 7, art. 8, art. 9 Kpa). Reguły postępowania w pierwszej kolejności nakładają na organ prowadzący postępowanie dokładne wyjaśnienie treści żądania strony. Jak wskazuje orzecznictwo organ administracji nie jest uprawniony do sprecyzowania treści żądania strony, organ nie może dokonywać oceny wniosków strony według własnego uznania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2017 r., III SA/Łd 75/17, LEX nr 2289363). W kontrolowanej sprawie organ nie tylko nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania o wymeldowanie, ale wezwał wnioskodawcę do zmiany żądania w związku z brakiem formalnym, który de facto w omawianej sprawie nie wystąpił. Dopiero po otrzymaniu w dniu 28 maja 2020 r. w odpowiedzi na wezwanie z dnia 19 maja 2020 r. nowego wniosku tego samego wnioskodawcy, tym razem o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania, organ zawiadomił strony postępowania (ponownie strony oznaczono wg. wykazu, którego w aktach sprawy brak) na podstawie art. 61 § 4 Kpa o wszczęciu postępowania z wniosku złożonego w dniu 28 maja 2020 r. W aktach kontrolowanej sprawy nie ma żadnej informacji, jak został rozpatrzony wniosek z dnia 12 maja 2020 r.

W sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr EL.5343.1.1.2020 organ gminy nie dopatrył się nieprawidłowości w przesyłanej do strony wymeldowywanej korespondencji. Z akt sprawy wynika co prawda, że strona odebrała osobiście jedno pismo – zawiadomienie o zawieszeniu postępowania z dnia 23 marca 2020 r. (brak widocznej daty odbioru), ale pozostała korespondencja już do strony skutecznie nie docierała. Z adnotacji na zwróconych do organu gminy listach nie wynikało jednoznacznie, z jakiego powodu korespondencja wraca: z adnotacji wynikało, że adresat wyprowadził się, innym razem, że pod wskazanym adresem - adres nie istnieje, lub że adresat wyjechał z kraju. Wobec takich rozbieżności organ gminy winien był ustalić bezsporny adres do korespondencji strony wymeldowywanej, a nie opierać się na ustaleniach pracownika organu meldunkowego (notatki służbowe z dnia: 17 lipca 2020 r., 18 sierpnia 2020 r., 8 i 9 września 2020 r.). Z akt tej sprawy wynika bowiem, że strona wymeldowywana odebrała osobiście tylko jedno pismo – zawiadomienie o zawieszeniu postępowania z dnia 23 marca 2020 r. (brak widocznej daty odbioru), wysłane na adres wskazany we wniosku o wymeldowanie. Działanie organu meldunkowego nie było konsekwentne. Podczas rozmowy telefonicznej pracownika organu gminy ze stroną wymeldowywaną w dniu 17 lipca 2020 r. organ ustalił, że strona nie wnosi

o zmianę miejsca odbioru poczty. Organ miał możliwość przyjęcia oświadczenia o adresie korespondencyjnym strony w dniu osobistej wizyty w Urzędzie Gminy w Żarnowie w dniu 29 lipca 2020 r., jednak nie uczynił tego. Następnie, organ ustalił nowy adres strony wymeldowywanej w oparciu o rozmowę telefoniczną w dniu 18 sierpnia 2020 r. z pracownikiem innego organu gminy, w trakcie której ustalono, że dotychczasowy adres, na który wysyłano korespondencję - nie figuruje w rejestrach. Takie działanie organu meldunkowego nie może stanowić podstawy do określenia adresu strony. W rezultacie, poprzez nieustalenie adresu do korespondencji tej strony i brak konsekwencji w wysyłaniu do niej korespondencji naruszono prawidłowość doręczeń pism stronie, a tym samym organ meldunkowy nie zapewnił stronie wymeldowywanej czynnego udziału w toku podejmowanych czynności dowodowych, do czego zobowiązuje art. 10 Kpa, gdyż nie ustalił bezspornego adresu do korespondencji strony wymeldowywanej.

Ponadto wskazać należy, że w sprawie o nr EL.5343.1.1.2020 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. Stanowi to 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. Organ pierwszej instancji dopuścił się wobec strony wymeldowywanej naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu - art. 10 § 1 Kpa, w myśl którego organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań poprzez wysłanie zawiadomienia o zakończeniu postępowania na nieustalony bezspornie adres.

Wydając decyzje nr EL.5345.1.1.2020, EL.5345.1.2.2020 i EL.5345.1.5.2020 organ meldunkowy nie oznaczył stron postępowania, tym samym naruszył art. 107 § 1 Kpa, w którym wymienione są obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. Ponadto w decyzji nr EL.5343.1.2.2020 zakończonej umorzeniem postępowania powołano błędną podstawę prawną tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności. Na mocy art. 35 ww. ustawy organ gminy



właściwy ze względu na położenie nieruchomości, w której zamieszkuje obywatel polski, wydaje z urzędu lub na wniosek właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu, decyzję w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego albo opuścił miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się. W kontrolowanej sprawie, co zostało opisane wyżej, organ rozpatrzył jedynie drugi wniosek złożony przez wnioskodawcę (w sprawie anulowania czynności materialno-technicznej zameldowania), a pierwszego wniosku (o wymeldowanie) nie rozpatrzył w ogóle. Gdyby przedmiotowa sprawa nie zakończyła się wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, materialnoprawną podstawę wydania decyzji o uchyleniu czynności materialno-technicznej zameldowania powinien stanowić art. 31 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Zgodnie z tym przepisem wątpliwości co do stałego lub czasowego charakteru pobytu osoby pod deklarowanym adresem rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto w decyzji powołano błędnie, że strona wniosła o wszczęcie postępowania w dniu 25 maja 2020 r., choć faktycznie nastąpiło to w dniu 28 maja 2020 r. (wniosek o uchylenie czynności materialno-technicznej).

W sprawach nr EL.5343.1.2.2020 i EL.5343.1.5.2020 zakończonych wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania organ gminy powołał błędną podstawę prawną (przepisy prawa materialnego), czym naruszył art. 107 § 1 Kpa. Podstawą decyzji o umorzeniu postępowania jest bowiem art. 105 § 1 Kpa, który stanowi, że w przypadku, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

W sprawach nr EL.5343.1.1.2020 i EL.5343.1.5.2020 organ zawiadomił strony postępowania o zawieszeniu postępowania z uwagi na brak możliwości prawidłowego przeprowadzenia postępowania w związku z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (sprawa nr EL.5343.1.1.2020), czy także na zapisy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (sprawa nr EL.5343.1.5.2020). Tymczasem powyższe nie znajduje uzasadnienia w przepisach Kpa. Stosownie bowiem do treści art. 15 zzs ust. 1 pkt 1 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem

i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.) w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w: postępowaniach sądowych, w tym sędowoadministracyjnych - nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny, *przepis art. 15zss ustawy z dnia 2 marca 2020 r. został uchylony 16 maja 2020 r., przy czym terminy zawieszane na jego podstawie rozpoczęły swój bieg dopiero 24 maja 2020 r. (art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. poz. 875 ze zm.)*. W tak zakreślonym okresie, tj. od 14 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r., nastąpiło wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów w postępowaniu administracyjnym. Zatem na mocy przywołanych przepisów, strony postępowania administracyjnego w przywołanym wyżej okresie mogły nie wykazywać się aktywnością w tych postępowaniach, a działania takie nie mogły mieć dla nich negatywnych skutków (wyrok NSA z dnia 7 października 2021 r. nr II OSK 290/21). W sprawach nr EL.5343.1.1.2020 i EL.5343.1.5.2020 organ gminy powinien zawiadomić strony o treści tego przepisu, a nie zawiadamiać o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 97 Kpa. Należy wskazać, iż w oparciu o rozwiązania przyjęte w Kodeksie postępowania administracyjnego, zawieszenia postępowania można podzielić na obligatoryjne (art. 97 § 1 Kpa) i fakultatywne (art. 98 § 1 Kpa). Są to dwa odrębne rozwiązania prawne, których zastosowanie wymaga zaistnienia określonych przesłanek. Zawieszenie postępowania z przyczyn określonych w art. 97 § 1 Kpa następuje z urzędu, natomiast z przyczyn wymienionych w art. 98 § 1 Kpa, na wniosek. Ponadto, jak wynika z art. 101 § 3 Kpa, na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania służy stronie zażalenie.

Błędne zastosowanie przepisów dotyczących zawieszenia postępowania skutkowało w sprawie nr EL.5343.1.1.2020 naruszeniem przepisów o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. W kontrolowanej sprawie postępowanie zostało uruchomione wnioskiem strony z dnia 24 stycznia 2020 r., zawieszono zawiadomieniem z dnia 23 marca 2020 r., a zakończone decyzją o wymeldowaniu z dnia 14 października 2020 r. Zaznaczyć trzeba, że pierwszą czynnością organu gminy po zawiadomieniu o zawieszeniu postępowania było wezwanie osoby na przesłuchanie w charakterze świadka wysłane pismem z dnia 8 czerwca 2020 r. Z akt sprawy nie wynika, dlaczego organ meldunkowy przyjął obliczanie terminów załatwienia sprawy od dnia 8 czerwca 2020 r. (data



wezwania świadka), skoro odwieszenie biegu terminów w postępowaniach administracyjnych nastąpiło od dnia 24 maja 2020 r. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt II OSK 290/21). W przedmiotowej sprawie organ meldunkowy powinien obliczać termin od dnia 3 czerwca 2020 r., a nie od dnia 8 czerwca 2020 r. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 35 i 36 Kpa. Zgodnie z 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, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Sprawy z zakresu ewidencji ludności z reguły mają charakter skomplikowany i wiążą się z koniecznością gromadzenia dowodów (dokumenty urzędowe, przesłuchania świadków, oględziny itd.). Zasadniczo więc powinny być załatwiane nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, przy czym o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 Kpa) oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 37 Kpa). Doręczenie stronom zawiadomienia o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy ma także znaczenie z uwagi na konieczność pouczenia stron w treści zawiadomienia o przysługującym im prawie do wniesienia ponaglenia, gdy organ pozostaje w beczynności lub gdy postępowanie jest prowadzone przewlekłe. Pozostając w beczynności od dnia 3 do 8 czerwca 2020 r. i nie zawiadamiając właściwie stron o przedłużeniu rozpoznania sprawy organ meldunkowy naruszył przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, w szczególności przepis art. 35 § 3 i art. 36 Kpa.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach nieprawidłowości w konsekwencji doprowadziły do naruszenia: art. 10, art. 28, art. 35, art. 36, art. 61, art. 64, art. 77, art. 79, art. 81, art. 107 Kpa oraz art. 28 ustawy o ewidencji ludności, zaś przyczyną powstałych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów Kpa oraz przepisów ustawy merytorycznej. Osobą odpowiedzialną za powyższy stan rzeczy jest pracownik realizujący zadania z zakresu ewidencji ludności.

Mając na uwadze wyżej przedstawione nieprawidłowości, ich wagę oraz częstotliwość naruszania procedury administracyjnej, działalność organu gminy w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oceniono negatywnie.

W zakresie prowadzonej kontroli weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą dwudziestu wniosków o udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców

oraz rejestru PESEL, na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności.

Udostępnianie ww. danych odbywało się w zasadniczej większości 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 z późn. zm.). W dwóch sprawach (nr EL.5345.44.2020 i EL.5345.81.2020) złożone wnioski nie spełniały wymagań określonych w art. 47 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i 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 z późn. zm.) poprzez brak wymaganego przepisami oświadczenia (pkt 8 we wzorze wniosku). W tej sytuacji organ winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku tj. uzupełnienia wniosku o wymagane oświadczenie określone w wyżej wymienionym rozporządzeniu pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpatrzenia. Wskazać bowiem należy, że organ gminy przyjmując wniosek o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL albo rejestru mieszkańców w pierwszej kolejności powinien dokonać oceny, czy nie zawiera on braków formalnych. W szczególności należy zwrócić uwagę na takie elementy jak:

- ◆ wniosek o udostępnienie danych wnioskodawca zobowiązany jest złożyć w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej (art. 47 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności),
- ◆ jednoznaczne i precyzyjne wskazanie danych wnioskodawcy, tak aby nie było wątpliwości, kto jest stroną postępowania (wnioskodawcą),
- ◆ w przypadku kiedy wnioskodawca działa przez pełnomocnika – ustalenie, czy spełnione zostały przesłanki z art. 33 Kpa,
- ◆ ustalenie, czy nie zachodzą przesłanki wskazane w art. 40 § 4 i 5 Kpa (pełnomocnik do doręczeń w Rzeczypospolitej Polskiej),
- ◆ oznaczenie osoby, której wniosek dotyczy, tak aby nie było wątpliwości, kto jest osobą poszukiwaną,
- ◆ jednoznaczne wskazanie zakresu żądanych danych,
- ◆ oświadczenie, że udostępnione dane nie zostaną wykorzystane w innym celu

niż wskazany w tym wniosku,

- ◆ oświadczenie, że nie złożył w tej samej sprawie wniosku do innego organu gminy,
- ◆ podpis wnioskodawcy lub pełnomocnika wnioskodawcy.

W przypadku stwierdzenia przez organ gminy braków formalnych należy wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 Kpa do ich usunięcia – w terminie nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie wniosku o udostępnienie danych bez rozpoznania. Natomiast, w przypadku niezuzupełnienia braku formalnego w terminie wskazanym w wezwaniu, organ powinien pozostawić wniosek o udostępnienie danych bez rozpoznania i o powyższym zawiadomić wnioskodawcę. Zaznaczyć trzeba, że pozostawienie podania bez rozpoznania ma charakter czynności materialno-technicznej, o której organ zawiadamia stronę w formie pisma informacyjnego (art. 9 Kpa). Pozostawienie sprawy bez rozpoznania oznacza stwierdzenie przez organ administracji publicznej – w drodze odpowiedniej adnotacji – że podanie zawiera wadę określoną w art. 64 Kpa i że wskutek tego stało się bezskuteczne z mocy prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 1999 r., sygn. akt I SA 1381/98; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2266/11). Organ może przystąpić do merytorycznej oceny złożonego wniosku dopiero wówczas, gdy braki formalne zostaną ostatecznie wyeliminowane lub kiedy stwierdzi ich brak. W kontrolowanych sprawach organ nie wezwał wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych i udostępnił żądane dane. Powyższe skutkuje powstaniem nieprawidłowości polegającej na naruszeniu wyżej powołanego rozporządzenia (wzór wniosku określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia) oraz art. 64 § 2 Kpa. Przyczyną powstałej nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów Kpa i przepisów prawa materialnego, a osobą odpowiedzialną za jej powstanie jest pracownik realizujący zadania z zakresu ewidencji ludności.

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

W większości skontrolowanych spraw 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 sprawach oznaczonych nr: EL.5345.8.2020,

EL.5345.120.4.2020 i EL.5345.139.2020, w ocenie kontrolujących interes prawny w ogóle nie został udokumentowany. Natomiast w sprawach oznaczonych nr: EL.5345.27.2020, EL.5345.29.2020, EL.5345.120.2.2020, w ocenie kontrolujących interes prawny nie został udokumentowany w sposób wystarczający, gdyż wnioskodawcy nie wskazali konkretnego przepisu prawa materialnego, który uprawniałby do uzyskania żądanych danych. Zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności dane z rejestru PESEL lub rejestrów mieszkańców mogą być udostępniane po wykazaniu interesu prawnego. Interes prawny w uzyskaniu od organu administracji określonych informacji z rejestru PESEL lub rejestrów mieszkańców dotyczących osób trzecich, należy odnosić do wykazania istnienia normy prawnej, która zezwala lub nakazuje wnioskodawcy ich pozyskanie (ustalenie związku pomiędzy obowiązującą normą prawną a sytuacją prawną podmiotu). Innymi słowy o interesie prawnym w udostępnieniu danych można mówić wówczas, gdy żądane informacje o osobie poszukiwanej są niezbędne wnioskodawcy w celu dokonania określonych czynności wynikających z przepisów prawa, tj. np. realizacji przysługującego prawa, czy wykonania ciążącego na nim obowiązku. Ubiegając się o udostępnienie danych, wnioskodawca jest zatem zobowiązany do jednoznacznego wskazania we wniosku potrzeby uzyskania żądanych informacji, która musi być oparta na normie powszechnie obowiązującego prawa, a także do przedłożenia dokumentów potwierdzających interes prawny, na który się powołuje. Zaznaczyć trzeba, że użyty przez ustawodawcę w art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności termin "wykazać", powinien być rozumiany jako równoważny udowodnieniu, przedstawieniu faktów, na które zainteresowany się powołuje, w sposób sprawdzalny (dający się zweryfikować i potwierdzić) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1101/13). W przypadku, kiedy ocena dokumentów przedłożonych przez wnioskodawcę nie pozwalałaby na pozytywne rozpatrzenie wniosku i w konsekwencji udostępnienie danych, organ gminy w toku prowadzonego postępowania administracyjnego (zainicjowanego złożonym wnioskiem) powinien wezwać wnioskodawcę, na podstawie art. 50 Kpa, do przedłożenia w określonym terminie dokumentów potwierdzających interes prawny w uzyskaniu żądanych danych. Czynności wyjaśniające powinny zatem zostać podjęte przez organ w sytuacji, gdy żądanie wnioskodawcy nie może zostać jednoznacznie ocenione, tj. przede wszystkim wówczas, gdy wątpliwości budzi kwestia udokumentowania (należytego wykazania) interesu prawnego przez wnioskodawcę, czego zabrakło w sprawach o nr: EL.5345.8.2020, EL.5345.27.2020, EL.5345.29.2020, EL.5345.39.2020, EL.5345.44.2020, EL.5345.120.2.2020, EL.5345.120.4.2020,

EL.5345.139.2020. W treści takiego wezwania organ gminy powinien również wskazać, że nieprzedłożenie wymaganych dokumentów skutkować będzie wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia danych. W razie niedoręczenia dodatkowych dokumentów organ winien rozważyć, czy omawiane wnioski należy rozpatrywać pod kątem istnienia interesu faktycznego, czy też odmówić udostępnienia żądanych danych. W ww. sprawach działanie organu spowodowało naruszenie art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności. Przyczyną powstania nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności przy weryfikacji wniosków o udostępnienie danych i udzielaniu odpowiedzi w tym zakresie, zaś osobą odpowiedzialną jest pracownik realizujący zadania z zakresu ewidencji ludności.

W sprawach nr: EL.5345.8.2020, EL.5345.39.2020, EL.5345.139.2020 wnioski o udostępnienie danych były złożone przez osoby prywatne i żaden z ww. wniosków nie zawierał wystarczająco wykazanego interesu prawnego lub faktycznego. W pierwszej sprawie zabrakło załącznika potwierdzającego aktualnie toczące się postępowanie sądowe wskazane w rubryce uzasadnienia potrzeby uzyskania danych. W dwóch kolejnych sprawach w rubryce uzasadnienie potrzeby uzyskania danych podano: „*przedłożenie do aktu poświadczenia dziedziczenia*” lub „*sprawy spadkowe*”, tym samym nie wykazano w tych sprawach interesu prawnego. Co prawda przepis art. 54 ustawy o ewidencji ludności zwalnia wnioskodawcę z konieczności wniesienia opłaty w przypadku udostępnienia z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL danych niezbędnych do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, ale nie zwalnia z wykazania interesu prawnego (art. 46 ust. 2 pkt. 1 ww. ustawy). Dokumentem, który w analizowanym stanie faktycznym mógł potwierdzić uprawnienie strony do uzyskania wnioskowanych danych, byłaby np. kopia aktu zgonu osoby, po której zamierza się sporządzić akt poświadczenia dziedziczenia oraz dokumenty potwierdzające, że wnioskodawca lub osoba poszukiwana należą do kręgu podmiotów uprawnionych do dziedziczenia po spadkodawcy, ewentualnie adnotacje urzędowe, uczynione przez organ na podstawie własnych rejestrów. Wniosek o udostępnienie danych nie poparty żadną dokumentacją nie potwierdza w sposób należyty interesu prawnego ani faktycznego w uzyskaniu tychże danych.

W większości skontrolowanych spraw organ udostępniał dane niezgodnie z żądaniem wnioskodawcy. W sprawie nr EL.5345.24.2020 nadmiarowo udostępniono drugie imię oraz nr dowodu osobistego, w sprawie nr EL.5345.27.2020 nadmiarowo udostępniona została data zgonu i nr aktu zgonu, a organ gminy zamiast wydać decyzję o odmowie udostępnienia danych osobowych osób znajdujących się w kręgu spadkobierców ustawowych,

poinformował wnioskodawcę o braku posiadania kompetencji w sprawie wskazywania spadkobierców osób zmarłych, czym naruszył art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności. W sprawie numer EL.5345.47.2020 organ gminy nadmiarowo udostępnił nazwisko rodowe wskazanej we wniosku osoby oraz dane adresowe, w tym datę zameldowania na pobyt stały, przy czym pominął kwestię zmiany nazwiska osoby poszukiwanej. W kolejnej skontrolowanej sprawie nr EL.5345.50.2020 organ gminy nadmiarowo udostępnił dane adresowe osoby poszukiwanej, w tym datę zameldowania tej osoby na pobyt stały, w sprawie EL.5345.59.2020 organ gminy w nadmiarze udzielił informacji o drugie imię i nazwisko rodowe osoby z wniosku, przy czym pominął kwestię zmiany nazwiska osoby poszukiwanej. Natomiast w sprawie nr EL.5345.81.2020 nadmiarowo udostępniono drugie imię osoby poszukiwanej. Organ gminy jeszcze w dwóch skontrolowanych sprawach udzielił informacji niezgodnie z żądaniem wnioskodawcy, gdyż w sprawie nr EL.5345.129.2020 nadmiarowo wskazał datę zawarcia związku małżeńskiego osoby z wniosku, a nie udostępnił informacji o zmianie nazwiska, a w sprawie EL.5345.144.2020 udostępnił nadmiarowo dane o małżeństwie, ale również nie udzielił informacji na temat zmiany nazwiska. 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, 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.

W sprawie nr EL.5345.117.2020 Wójt Gminy Żarnów udzielił odpowiedzi na pismo Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim w sprawie udzielenia informacji na temat istnienia nieruchomości, w której zameldowana jest wymieniona w piśmie osoba, wobec czego udzielona odpowiedź nie została poddana ocenie przez zespół kontrolerów. W sprawach nr EL.5345.67.2020 i EL.5345.120.2.2020 kontrolerzy nie mieli możliwości weryfikacji na jakiej podstawie zostały udostępnione żądane dane. W tych sprawach wnioski zawierały dane poszukiwanych osób, a organ udzielił odpowiedzi udostępniając dane osób o innym numerze PESEL ( EL.5345.67.2020) i innym nazwisku ( EL.5345.120.2.2020). W aktach sprawy nie ma informacji w jaki sposób organ ustalił osoby, których dane udostępnił.

Z kolei w sprawach nr EL.5345.29.2020 i EL.5345.123.2020 Wójt Gminy Żarnów



nie udostępnił wnioskodawcy żądanych danych, a jedynie udzielił odpowiedzi, że podane we wniosku dane osoby poszukiwanej są zbyt ogólne (niewystarczające), by ustalić prawidłową osobę. Działanie organu w tych sprawach naruszyło art. 64 § 2 Kpa. Organ powinien bowiem ocenić wniosek pod kątem formalnym, m. in. sprawdzić oznaczenie osoby, której wniosek dotyczy, tak aby nie było wątpliwości, kto jest osobą poszukiwaną. W przypadku stwierdzenia przez organ gminy braków formalnych należy wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 Kpa do ich usunięcia – w terminie nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie wniosku o udostępnienie danych bez rozpoznania.

W sprawie nr EL.5345.27.2020 wnioskodawca żądał m.in. w przypadku śmierci osoby wskazanej we wniosku udostępnienia danych osób znajdujących się w kręgu spadkobierców ustawowych osoby zmarłej, a w sprawie nr EL.5345.120.4.2020 wnioskodawca wskazał, że osoba, której wniosek dotyczył zmarła, dlatego zwrócił się z wnioskiem o wskazanie potencjalnych spadkobierców z adresem zamieszkania (zameldowania). Zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności – dane z rejestru PESEL udostępniane są osobom i jednostkom organizacyjnym – jeżeli wykażą w tym interes prawny, który musi odnosić się do konkretnej osoby, a nie kręgu osób noszących to samo imię i nazwisko, dlatego to wnioskodawca składając wniosek o udostępnienie danych w myśl ww. przepisu zobowiązany jest wyraźnie zidentyfikować osobę, o której dane występuje oraz wykazać, iż z tą osobą łączy go stosunek prawny oparty na normach mających źródło w przepisach prawa materialnego oraz właściwie to udokumentować. Podkreślić trzeba, że tylko kumulatywne spełnienie wskazanych powyżej przesłanek może skutkować udostępnieniem wnioskowanych danych. W tych dwóch sprawach organ gminy winien był orzec o odmowie udostępnienia żądanych danych dotyczących potencjalnych spadkobierców. Jak wskazuje art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności, organ rozpatrujący wniosek, o udostępnienie danych osobowych, odmawia w drodze decyzji administracyjnej udostępnienia danych jednostkowych, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w art. 46. W konsekwencji, decyzja o odmowie udostępnienia danych powinna spełniać warunki przewidziane w art. 107 Kpa ze szczególnym uwzględnieniem uzasadnienia prawnego oraz faktycznego rozstrzygnięcia, a także stosownego pouczenia o trybie odwoławczym. Zaniechanie wydania przez organ gminy decyzji odmownej w zakresie żądanych danych, w sprawach nr EL.5345.27.2020 i EL.5345.120.4.2020 stanowiło naruszenie przepisu art. 47 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności.

Reasumując, powyższy tryb postępowania spowodował naruszenie przepisów art. 46, art. 47 i art. 54 ustawy o ewidencji ludności, rozporządzenia 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 z późn. zm.) oraz art. 50, art. 61 i art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. 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 przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś osobą odpowiedzialną jest pracownik realizujący zadania z zakresu ewidencji ludności.

Mając na uwadze powyższe ustalenia w zakresie udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, działalność organu gminy w tym zakresie kontrolowanych spraw oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

W związku z dokonanymi ustaleniami zobowiązuję do przestrzegania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o ewidencji ludności. Zobowiązuję również Pana Wójta do zobligowania pracownika wykonującego zadania z zakresu ewidencji ludności do przestrzegania przepisów ustawy Kodeks 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/