



WOJEWODA ŁÓDZKI

SO-II.431.19.2022

Łódź, dnia 10 maja 2023 r.

**Pani
Hanna Zdanowska
Prezydent Miasta Łodzi**

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 jednolity 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 jednolity 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 jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.), zespół kontrolerów w składzie:

Daniel Sałuda – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich, Magdalena Roczek-Cieślakowska – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich i Monika Pieklarz-Wilkowska – inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich – pełniący funkcję kontrolerów oraz Iwona Kozłowska – Kierownik w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów – przeprowadził kontrolę prawidłowości realizacji zadań z zakresu ewidencji ludności przez Prezydenta Miasta Łodzi.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Prezydent Miasta Łodzi – Pani Hanna Zdanowska.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 15 grudnia 2022 r. i zakończone w dniu 16 stycznia 2023 r. W tym czasie zespół kontrolerów pięciokrotnie wizytował jednostkę kontrolowaną i przeprowadzał czynności kontrolne w dniach 15 i 21 grudnia 2022 r. oraz 4, 12 i 13 stycznia 2023 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.

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

Mając na uwadze dokonane podczas kontroli ustalenia stwierdzono, iż zadania objęte kontrolą w zdecydowanej większości były realizowane zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o ewidencji ludności, obowiązującymi w okresie poddanym kontroli.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych wszczętych i zakończonych w 2021 r. sprawdzono dokumentację dotyczącą 40 losowo wybranych spraw. Skontrolowano postępowania pod kątem spełnienia wymogów proceduralnych, uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.). Sprawdzono między innymi prawidłowość wszczęcia postępowania (ustalenie stron, posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, zawiadomienie o wszczęciu postępowania), przeprowadzania postępowania dowodowego (w tym sporządzenia protokołu z czynności dowodowej), 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.

We wszystkich kontrolowanych sprawach decyzja została wydana przez osobę upoważnioną do działania w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi. Zasadniczo postępowania były prowadzone zgodnie ze standardami wynikającymi z przepisów K.p.a. Jednakże kontrola wykazała także nieprawidłowości w badanym obszarze.

Otóż w sprawie nr DOM-SO-II.5343.2.52.2021 Prezydent Miasta Łodzi nie podjął należytych czynności w celu zapewnienia udziału w postępowaniu jego stronie. Jak bowiem wynika z akt, kierowana do strony w stosunku do której toczyło się postępowanie o wymeldowanie korespondencja, nie była podejmowana (w przypadku korespondencji kierowanej na sporny adres nastąpił jej zwrot do urzędu), albo była podejmowana pod domniemanym adresem zamieszkania strony, przez innego domownika. Nie można jednak

przyjąć, iż doręczenie korespondencji nastąpiło w trybie art. 43 K.p.a., bowiem akta sprawy nie zawierają żadnego dowodu wskazującego bezpośrednio, iż strona postępowania zamieszkiwała pod adresem, na który kierowana była korespondencja. O powyższym świadczyła jedynie notatka służbowa sporządzona na okoliczność rozmowy telefonicznej ze stroną, która zainicjowała postępowanie i wskazała adres pobytu osoby mającej być wymeldowaną, a także protokół z kontroli meldunkowej pod domniemanym adresem pobytu, z którego wynika, że córka strony postępowania potwierdziła, iż matka zamieszkuje pod tym adresem (protokół podpisany jedynie przez pracowników organu). Nie mniej jednak pracownicy dokonujący kontroli meldunkowej nie zweryfikowali tej okoliczności w bezpośredniej rozmowie ze stroną postępowania, ani też strona w całym toku postępowania jej nie potwierdziła. Należy zatem przyjąć, że działanie (czy też bardziej jego brak) organu prowadzącego postępowanie skutkuje powstaniem nieprawidłowości, której konsekwencją jest naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie: art. 10, art. 34 oraz art. 42 – 44.

W sprawach o nr DOM-SOK-VI.5343.2.4.2021 oraz DOM-SO-II.5343.20.4.2021 organ prowadzący postępowanie wydając rozstrzygnięcie o zameldowaniu, oparł się jedynie na dokumentach i oświadczeniach strony ubiegającej się o czynność meldunkową (postępowania wszczęto odpowiednio 15 listopada 2021 r. i 31 marca 2021 r.). Tymczasem z akt sprawy wynika, że lokale znajdują się w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym. W sprawie nr DOM-SOK-VI.5343.2.4.2021 do podania o zameldowanie załączona została kopia „Umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości” z dnia 18 maja 2021 r. oraz „Protokół odbioru końcowego mieszkania (...)”, który został podpisany w dniu 20 lipca 2021 r. Natomiast w sprawie nr DOM-SO-II.5343.20.4.2021 do podania o zameldowanie załączona została kopia aktu notarialnego umowy deweloperskiej/przed-wstępnej umowy sprzedaży z dnia 21 września 2018 r., protokół odbioru końcowego mieszkania z dnia 30 grudnia 2019 r., oświadczenie dewelopera z dnia 16 marca 2021 r. o nr lokalu oraz skany zdjęć.

Jak słusznie przyjął organ pierwszej instancji właściwym trybem rozpatrzenia niniejszego wniosku był art. 31 ustawy o ewidencji ludności (choć winien także być powołany konkretny ustęp, ponieważ przepis ten przewiduje dwa rodzaje postępowań). Zgodnie z tym przepisem w ust. 1: *„Jeżeli dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą*

wątpliwości o zameldowaniu lub wymeldowaniu rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej”. Przy czym w omawianych sprawach wątpliwości budził nie tylko fakt braku tytułu prawnego do lokalu (a tym samym brak możliwości potwierdzenia swojego pobytu w lokalu na druku meldunkowym przez właściciela lokalu), ale także sam fakt zamieszkania w nim. Powyższego twierdzenia nie czynią nieaktualnym złożone w toku postępowania nr DOM-SOK-VI.5343.2.4.2021 oświadczenie strony oraz załączone dodatkowe dokumenty w postaci „umowy kompleksowej sprzedaży energii elektrycznej i świadczenia usługi dystrybucji dla konsumentów” oraz „Informacja o wysokości zaliczkowej opłaty za lokal”. Nie ma bowiem wątpliwości, że samo podpisanie umowy na dostarczanie energii, czy informacja o wysokości czynszu nie świadczą o zamieszkiwaniu pod danym adresem.

Powyższych wątpliwości nie rozstrzygnęło także złożone w sprawie nr DOM-SO-II.5343.20.4.2021 w dniu 31 marca 2021 r. oświadczenie strony oraz załączone dodatkowe dokumenty, przede wszystkim zaś zdjęcia. Z akt sprawy nie wynika bowiem, czy zdjęcia załączone do wniosku o zameldowanie prezentują faktycznie przedmiotowy lokal, a co więcej czy potwierdzają zamieszkiwanie wnioskodawcy (właściciela lokalu) pod danym adresem.

W tym miejscu należy wskazać, że ustawa o ewidencji ludności przewiduje tylko jedną sytuację kiedy wystarczy oświadczenie o zamieszkiwaniu do dokonania tej czynności. Chodzi tu o dokonanie zameldowania w drodze czynności materialno-technicznej, na podstawie oświadczenia właściciela nieruchomości (tj. jego podpisu na druku meldunkowym). Niewątpliwie taka sytuacja nie miała miejsca na gruncie kontrolowanych spraw nr DOM-SOK-VI.5343.2.4.2021 i DOM-SO-II.5343.20.4.2021.

Dodatkowo wskazać należy, że w sprawie nr DOM-SOK-VI.5343.2.4.2021 organ wszczął postępowanie o zameldowanie w lokalu pod określonym numerem, mimo że z dokumentów dołączonych do wniosku (ww. protokołu oraz umowy przedwstępnej) taki numer nie wynikał. Na protokole znajdowała się jedynie odrębna informacja o adresie, ale nie wiadomo przez kogo uczyniona.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż rozpatrując sprawy nr DOM-SOK-VI.5343.2.4.2021 i DOM-SO-II.5343.20.4.2021 – organ meldunkowy naruszył art. 77 K.p.a., co należy zakwalifikować jako nieprawidłowość.

W sprawie o nr DOM-SOK-VI.5343.1.236.2021 Prezydent Miasta Łodzi nie podjął

należytych czynności w celu zapewnienia udziału w postępowaniu wszystkim jego stronom. Jak bowiem wynika z akt sprawy, postępowanie o wymeldowanie zostało wszczęte z urzędu i poprzedzone w tym zakresie stosowną informacją z Prokuratury Rejonowej. O ile organ zapewnił udział w tym postępowaniu zarówno właściwemu prokuratorowi jak i osobie, w stosunku do której toczyło się postępowanie, to już nie podjął dalszych działań w celu ustalenia właściciela spornego lokalu. Wprawdzie skierował pismo do Zarządu Lokali Miejskich w celu ustalenia, kto posiada tytuł prawny do spornego lokalu, jednak po otrzymaniu odpowiedzi, iż lokal został wykupiony na własność zaniechał dalszych działań, pomimo istniejących możliwości. Jak bowiem wynika ze sporządzonego protokołu z kontroli meldunkowej pod spornym adresem oraz załączonego do niego oświadczenia osoby w nim zastanej, wynika że matka strony, w stosunku do której prowadzone było postępowanie o wymeldowanie, oświadczyła, że jest właścicielem tegoż lokalu. Pomimo tej deklaracji organ nie wezwał do okazania tytułu prawnego oraz nie poinformował o uprawnieniach, bądź konsekwencjach nieprzedstawienia takiego dokumentu, do czego zobowiązują fundamentalne zasady postępowania administracyjnego, wynikające z art. 8 i 9 K.p.a. Nieprawidłowość ta spowodowała naruszenie art. 28 K.p.a. oraz art. 8 i 9 K.p.a., a w dalszej konsekwencji także art. 10, art. 42-44, art. 61 § 4 i art. 79 K.p.a.

Dodatkowo wskazać należy, iż w tej sprawie organ wyznaczył na dzień 13 września 2021 r. przeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadka. Znajdujący się w aktach zwrot korespondencji zawiadamiającej stronę, w stosunku do której było prowadzone postępowanie, wskazuje, 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”*. Stempel znajdujący się na kopercie wskazuje, że pierwsze awizo korespondencji pozostawiono w dniu 1 września 2021 r. Mając zatem na względzie art. 44 K.p.a. należy uznać, iż doręczenie nastąpiło w dniu 15 września 2021 r. i aby zachować wymogi ww. przepisu, przesłuchanie winno być wyznaczone najwcześniej w dniu 23 września 2021 r. Nieprawidłowości tej nie konwaliduje fakt, iż do przesłuchania w ogóle nie doszło. Nie został także sporządzony protokół na tę okoliczność. Tym samym z akt nie wynika, czy do przesłuchania nie doszło, bo nie stawiał się świadek, czy też z uwagi na niewłaściwe powiadomienie strony, czy też z innych przyczyn odstąpiono od przeprowadzenia dowodu.

Opisana nieprawidłowość skutkuje naruszeniem ww. art. 79 § 1 K.p.a., ale także art. 67 K.p.a.

Począwszy od etapu wszczęcia postępowania, w sprawie meldunkowej nr DOM-SO-II-5343.10.1.2021, która zakończyła się decyzją z dnia 15 lutego 2021 r. o umorzeniu postępowania, należy stwierdzić, że akta sprawy nie były prowadzone w sposób rzetelny i kompletny. Otóż strona wraz z małoletnim synem złożyła za pośrednictwem platformy ePUAP zgłoszenie pobytu czasowego. Jednakże w aktach sprawy brak przedmiotowego zgłoszenia pobytu czasowego. Do akt załączono jedynie poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię umowy najmu lokalu z dnia 15 października 2020 r. W oparciu o niekompletne akta sprawy (brak druku meldunkowego) nie sposób przyjąć, że organ meldunkowy dokonał prawidłowej oceny formalnej wniosku strony i prawidłowo ustalił krąg stron postępowania, zapewniając im czynny udział w postępowaniu.

Co więcej materiały zgromadzone w aktach sprawy, nie uzasadniały rozstrzygnięcia i jedynie z treści decyzji z dnia 15 lutego 2021 r. nr DOM-SO-II.5343.10.1.2021 można wnioskować, że w tym stanie faktycznym sprawy – należało umorzyć postępowanie, jako bezprzedmiotowe. Do akt sprawy nie załączono jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, a jedynie w uzasadnieniu decyzji wskazano, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, ponieważ strona wraz z synem zostali zameldowani na pobyt czasowy od 15 lutego do 14 października 2021 r. pod wskazanym adresem (w drodze czynności materialno-technicznej).

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 28 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności – *„obywatel polski dokonujący zameldowania na pobyt stały lub czasowy na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, dołącza do formularza dokument elektroniczny potwierdzający jego tytuł prawny do lokalu, a w razie niemożności jego uzyskania – odwzorowanie cyfrowe tego dokumentu, a obywatel nieposiadający tytułu prawnego do lokalu dołącza do formularza dokument elektroniczny zawierający oświadczenie właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu potwierdzające pobyt w lokalu oraz dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu tego właściciela lub podmiotu, a w razie niemożności ich uzyskania – odwzorowanie cyfrowe tych dokumentów”*.

Z powołanego przepisu wynika, że jeżeli obywatel za pośrednictwem platformy ePUAP

składa wniosek meldunkowy to wystarczy, że załączy doń odwzorowanie cyfrowe tego dokumentu. Jeśli jednak dane zgłoszone do zameldowania budzą wątpliwości (jak to miało miejsce na gruncie niniejszej sprawy) i organ meldunkowy wszczyna postępowanie w sprawie zameldowania, to załączenie druku meldunkowego do akt sprawy jest niezbędne. Ustalenie przymiotu strony postępowania w sprawie meldunkowej, przy jednoczesnym zaniechaniu włączenia do akt sprawy formalnego wniosku strony, który zainicjował postępowanie administracyjne (choćby wydruku ePUAP) – stanowi naruszenie art. 28 K.p.a. i art. 28 ust. 2b ustawy o ewidencji ludności.

W sprawie nr DOM-SO-II.5343.1.51.2021 organ meldunkowy także wykazał się niekonsekwencją przy ustaleniu stron postępowania w rozumieniu art. 28 K.p.a., a co za tym idzie nie dołożył należytej staranności w celu zapewnienia udziału w postępowaniu wszystkim jego stronom na każdym etapie postępowania. Jak wynika z akt sprawy początkowo organ uznał za strony przedmiotowego postępowania wnioskodawcę i osobę, w stosunku do której toczyło się postępowanie o wymeldowanie i do tych osób kierował korespondencję w sprawie, pomijając osobę będącą współwłaścicielem spornej nieruchomości. Osoba ta została zawiadomiona dopiero o zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem (art. 10 K.p.a.), jednak nie została już zawiadomiona o przedłużeniu postępowania (art. 36 K.p.a.). Jak wynikało z dokumentów załączonych do wniosku o wymeldowanie organ od chwili wszczęcia postępowania posiadał wiedzę, kto dysponuje tytułem prawnym do lokalu. Działanie organu polegające na uznaniu za stronę postępowania współwłaściciela spornej nieruchomości dopiero na etapie zawiadomienia o zakończeniu postępowania w konsekwencji spowodowało naruszenie przepisów K.p.a. dotyczących zapewnienia udziału w postępowaniu – na każdym jego etapie – wszystkim uczestnikom uznanym za strony.

Ponadto z akt sprawy wynika, że w toku postępowania wskazana osoba utraciła tytuł prawny do przedmiotowej nieruchomości na rzecz innej osoby, której z kolei organ meldunkowy nie uznał za stronę postępowania. Jak już była mowa, zgodnie z art. 28 K.p.a., 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 (art. 28 ustawy

o ewidencji ludności). Zgodnie z art. 61 § 4 K.p.a. *„O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”*, czego w ww. sprawie zabrakło. Taka sytuacja spowodowała również naruszenie art. 79 K.p.a. w zakresie braku zawiadomienia wszystkich stron o przeprowadzeniu dowodu.

Wskazany przepis art. 79 K.p.a. nakłada na organy obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, poprzez zawiadomienie ich 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 K.p.a., który stanowi, że *„okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów”*. Wobec dwóch pominiętych stron organ meldunkowy dopuścił się naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, przewidzianej w art. 10 § 1 K.p.a. (*„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”*).

Jak wynika z akt sprawy, organ wydając przedmiotową decyzję, nie skierował jej do wszystkich stron postępowania, czym naruszył art. 107 § 1 K.p.a., w którym wymienione są obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. W rezultacie, organ poprzez pominięcie dwóch stron postępowania, naruszył prawidłowość doręczeń pism stronie. W konsekwencji organ gminy naruszył także art. 39 K.p.a. Trzeba bowiem pamiętać, że ścisłe przestrzeganie kodeksowych zasad doręczania pism, należy do obowiązków organu administracyjnego, albowiem od skuteczności doręczenia zależą w wielu przypadkach uprawnienia procesowe lub materialnoprawne stron i innych uczestników postępowania.

Niekonsekwencja organu w ustalaniu stron postępowania spowodowała powstanie nieprawidłowości, w wyniku której naruszono przepisy K.p.a., a w szczególności art. 10, art. 28, art. 36, art. 39, art. 61 § 4, art. 79, art. 81 oraz art. 107 § 1 pkt 3 K.p.a. poprzez nieoznaczenie w decyzji wszystkich stron postępowania.

W kontrolowanej sprawie nr DOM-SO-II.5343.1.51.2021 organ meldunkowy naruszył przepisy dotyczące doręczeń (zawarte w rozdziale 8 K.p.a.), poprzez wysyłanie korespondencji do osoby, której dotyczył wniosek o wymeldowanie na błędny adres (wskazując błędny

nr nieruchomości). Strona złożyła w dniu 1 marca 2021 r. oświadczenie, w którym wskazała adres do korespondencji, jednak organ przesłał dwa pisma (zawiadomienie z art. 10 K.p.a. z dnia 16 kwietnia 2021 r. i zawiadomienie z art. 79 K.p.a. z dnia 30 kwietnia 2021 r.) na adres z błędnie oznaczonym nr nieruchomości, co spowodowało zwrot korespondencji. Z adnotacji na korespondencji zwróconej do organu wynikało, że pod wskazanym adresem znajduje się niezabudowany plac. Powyższe spowodowało naruszenie art. 79 K.p.a., a w konsekwencji uchybiono również obowiązkowi zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu na każdym jego etapie (wynikającemu z art. 10 i 81 K.p.a.).

Z kolei w sprawie oznaczonej nr DOM-SO-II.5343.4.105.2021 Prezydent Miasta Łodzi nie dołożył należytej staranności w ustaleniu wszystkich stron postępowania i nie podjął należytych czynności w celu zapewnienia udziału w postępowaniu wszystkim jego stronom, czym naruszył przepisy art. 28, art. 61 § 4, art. 81 i art. 107 § 1 K.p.a. oraz przepisy dotyczące doręczania pism w postępowaniu administracyjnym (rozdział 8). Organ w ogóle pominął w postępowaniu jednego z wnioskodawców, a ponadto błędnie zinterpretował przepis art. 40 § 3 K.p.a., zgodnie z którym *„w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism”*. W przedmiotowej sprawie pominięta strona, co prawda złożyła oświadczenie, w którym wskazała odbiorcę kierowanej doń korespondencji. Jednakże powyższe oświadczenie (złożone już po wszczęciu postępowania, o czym strona nie została w ogóle zawiadomiona), nie zwalniało organu z obowiązku zawiadomienia strony o podejmowanych w sprawie czynnościach, poprzez kierowanie pism do upoważnionej do odbioru osoby.

Podobnie w sprawie nr DOM-SOK-VI.5343.1.82.2021 Prezydent Miasta Łodzi nie podjął należytych czynności w celu zapewnienia udziału w postępowaniu stronie. Jak bowiem wynika z akt sprawy, korespondencja kierowana do strony, o której wymeldowanie wnoszono – nie była podejmowana. W tej sytuacji – w celu zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 K.p.a.) – organ meldunkowy powinien wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, który będzie reprezentował stronę w postępowaniu administracyjnym (jak przewiduje to art. 34 § 1 K.p.a.). Powyższe spowodowało naruszenie

przepisów procedury administracyjnej, a to art. 10, art. 34 § 1, art. 36, art. 61 § 4 i art. 81 K.p.a.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach nieprawidłowości w konsekwencji doprowadziły do naruszenia: art. 8 § 1, art. 9, art. 10 § 1, art. 28, art. 34 § 1, art. 36, art. 39, art. 42-44, art. 61 § 4, art. 67, art. 77 § 1, art. 79, art. 81, art. 107 § 1 K.p.a. oraz art. 28 ust. 2-2b ustawy o ewidencji ludności.

Przyczyną powstania wszystkich opisanych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów K.p.a. oraz przepisów ustawy merytorycznej, a osobami odpowiedzialnymi pracownicy prowadzący postępowanie oraz działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi – osoba wydająca decyzję administracyjną, a także kierownik oddziału sprawujący bezpośredni nadzór nad pracownikami.

W zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, weryfikacji podlegała dokumentacja dotycząca 80 wniosków z 2021 r. o udostępnianie danych, 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 z późn. zm.) oraz rozporządzenia 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 upoważnienie Prezydenta Miasta Łodzi do udostępniania danych z omawianych rejestrów.

W większości skontrolowanych spraw organ udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawców. Jednakże w kontrolowanych sprawach nr DOM-SOK-II-5345.1.14.2021, DOM-SOK.II.5345.7.12.2021, DOM-SOK.II.5345.7.13.2021, DOM-SOK-II.5345.7.39.2021,

DOM-SOK-II.5345.7.31.2021, organ gminy dopuścił się nieprawidłowości, polegających albo na nadmiarowym udostępnianiu danych osobowych, albo też nieudostępnieniu wszystkich żądanych danych.

Tak więc w sprawie nr DOM-SOK-II.-5345.1.14.2021, gdzie o udostępnienie danych wniosowała osoba fizyczna – doszło do nadmiarowego udostępnienia danych. Otóż wnioskodawca żądał udostępnienia danych z rejestru PESEL w zakresie zameldowania na pobyt stały i czasowy osoby poszukiwanej. Nadmiarowo udostępniono natomiast datę zgonu osoby poszukiwanej, numer aktu zgonu i oznaczenie urzędu stanu cywilnego w którym sporządzono akt zgonu.

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 sprawie nr DOM-SOK.II.5345.7.12.2021 w odpowiedzi na wniosek nie udzielono informacji o posiadaniu bądź braku poprzednich nazwisk, a także o posiadaniu bądź braku poprzedniego adresu zameldowania oraz nie udzielono informacji o zawartych związkach małżeńskich. Nadmiarowo udostępniono natomiast dane o stanie cywilnym.

Podobnie w sprawie nr DOM-SOK.II.5345.7.13.2021 w odpowiedzi na wniosek, nie udzielono informacji o posiadaniu bądź braku poprzednich nazwisk, a także o posiadaniu bądź braku poprzedniego adresu zameldowania oraz nie udzielono informacji o zawartych związkach małżeńskich. W kontrolowanej sprawie nr DOM-SOK-II.5345.7.39.2021 w odpowiedzi pominięto dane dotyczące numeru PESEL, daty i miejsca urodzenia oraz imion rodziców, zaś w sprawie nr DOM-SOK-II.5345.7.31.2021 – pominięto dane dotyczące serii i numeru dowodu osobistego oraz daty jego ważności.

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 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.

W wymienionych powyżej sprawach nr DOM-SOK.II.5345.7.12.2021, DOM-SOK.II.5345.7.13.2021, DOM-SOK-II.-5345.7.39.2021 i DOM-SOK-II.5345.7.31.2021 – organ gminy nie udostępnił wnioskodawcom wszystkich żądanych danych, a jednak zaniechał wydania decyzji odmawiających udostępnienia danych. Opisany tryb postępowania także spowodował naruszenie art. 47 ustawy o ewidencji ludności.

W sprawie o nr DOM-SOK-II.5345.7.34.2021, która zakończyła się udostępnieniem danych organ w ogóle pominął fakt, iż wniosek, na podstawie którego podjął czynności, nie jest wypełniony w zakresie pkt 5, tj. w ogóle nie został wskazany przez wnioskodawcę zakres żądanych danych. W gruncie rzeczy zatem to sam organ zadecydował, jakie dane winny być udostępnione. Takie działanie jest nieprawidłowe i narusza zarówno przepisy K.p.a. jak i ustawy o ewidencji ludności. Zgodnie bowiem z art. 63 § 2 K.p.a. podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

Natomiast zgodnie z art. 47 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności, przez dane jednostkowe rozumie się informacje uzyskane z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców dotyczące jednej osoby lub imion i nazwisk wszystkich osób zameldowanych pod jednym adresem. Katalog danych gromadzonych we wskazanych powyżej rejestrach określony został w art. 8 ustawy o ewidencji ludności.

W przypadku zatem, gdy wnioskodawca we wniosku o udostępnienie danych, nie sprecyzuje zakresu żądanych danych, organ powinien go wezwać, na podstawie art. 64 § 2 K.p.a. do usunięcia braku formalnego, poprzez jednoznaczne wskazanie danych jednostkowych, które miałyby zostać udostępnione – w terminie nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku o udostępnienie danych bez rozpoznania. Dopiero precyzyjne wskazanie zakresu żądanych danych przez wnioskodawcę umożliwi dalsze prowadzenie postępowania (usunięta zostanie przeszkoda uniemożliwiająca merytoryczne rozpatrzenie sprawy). W przypadku niezpełnienia braku formalnego w terminie wskazanym w wezwaniu, organ powinien pozostawić wniosek o udostępnienie danych bez rozpoznania i o powyższym zawiadomić wnioskodawcę.

Tymczasem – jak wyżej wskazano – pomimo wniosku obarczonego brakiem formalnym, organ gminy rozpatrzył merytorycznie wniosek i udostępnił dane według własnego uznania. Taki sposób postępowania narusza art. 64 § 2 K.p.a. oraz art. 47 ustawy o ewidencji ludności.

Powyższe uwagi znajdują swoje zastosowanie także w sprawach nr DOM-SOK.II.5345.7.8.2021 i DOM-SOK.II.5345.7.10.2021, które zakończyły się udostępnieniem danych osobowych. Na gruncie tych spraw organ gminy także pominął fakt, iż wnioski, na podstawie których podjął czynności, nie były wypełnione w zakresie pkt 5 (w ogóle nie został określony przez wnioskodawcę zakres żądanych danych). Podobnie w sprawie nr DOM-SO-III.5345.1.48.2021 dotyczącej udostępnienia danych następców prawnych osoby zmarłej i zakończonej udostępnieniem danych, wnioskodawca nie podał konkretnie, o jakie dane występuje, wskazując jedynie, że są to „*dane (w tym dane adresowe) następców prawnych – dzieci, małżonka*”. Niejako zatem organ sam zdecydował, jakie dane winny być udostępnione, a takie działanie jest nieprawidłowe (narusza zarówno przepisy K.p.a. jak i ustawy o ewidencji ludności). Jeżeli pomimo wniosków obarczonych brakiem formalnym,

organ gminy rozpatrzył je merytorycznie i udostępnił dane według własnego uznania, to dopuścił się naruszenia art. 64 § 2 K.p.a. oraz art. 47 ustawy o ewidencji ludności.

Przedmiotem kontroli była także sprawa nr DOM-SOK-II.5345.7.22.2021. Wnioskodawcą w niniejszej sprawie był podmiot ujawniony w Krajowym Rejestrze Sądowym. Zgodnie z art. 30 § 3 K.p.a. strony nie będące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli. W świetle przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1467 ze zm.), osoba prawna jak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna – działa przez organ uprawniony do jej reprezentowania, tj. zarząd lub przez ustanowionych we właściwym trybie pełnomocników. W takiej sytuacji Wnioskodawca winien przedstawić dokument, z którego wynika sposób reprezentacji spółki, albo pracownik rozpatrujący wniosek, winien dokonać samodzielnej weryfikacji w tym zakresie, by ustalić czy osoba (osoby) podpisujące wniosek posiadają takie uprawnienie. Z adnotacji uczynionej na wniosku wynika jedynie, że *„podpis elektroniczny załącznika zweryfikowano dn. 05.10.2021 r.”*. Adnotacja opatrzona jest własnoręcznym podpisem pracownika oraz jego pieczętą imienną.

Taka adnotacja w ocenie jednostki kontrolującej jest jednak niewystarczająca do jednoznacznego stwierdzenia, że doszło do weryfikacji uprawnienia osoby występującej w imieniu spółki z wnioskiem o udostępnienie danych osobowych. Powyższe powinno zostać potwierdzone choćby wydrukiem z KRS i adnotacją urzędową wskazującą, iż nie tylko zweryfikowano podpis, ale także osobę (osoby) podpisujące wniosek. Brak takiego działania powoduje naruszenie art. 72 § 1 K.p.a., 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”*.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia na gruncie kontrolowanych spraw nr DOM-SOK-II.5345.7.5.2021, DOM-SOK-II.-5345.7.6.2021 i DOM-SOK-II.5345.7.7.2021. Wnioskodawcami w niniejszych sprawach były samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Zgodnie z art. 30 § 3 K.p.a. *„strony nie będące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli”*. Jak wynika ze statutów ww. jednostek –

organem kierującym i zarządzającym oraz reprezentującym jednostkę na zewnątrz jest dyrektor. W takiej sytuacji wnioskodawca winien przedstawić dokument, z którego wynika wprost, czy został upoważniony do wystąpienia z wnioskiem, tudzież pracownik rozpatrujący wniosek winien dokonać samodzielnej weryfikacji w tym zakresie, by ustalić czy osoba (osoby) podpisujące wniosek posiadają takie uprawnienie.

W przedmiotowych sprawach pracownik organu każdorazowo zweryfikował podpis elektroniczny przesłanego za pośrednictwem platformy ePUAP wniosku. W ocenie jednostki kontrolującej taka weryfikacja wnioskodawcy jest jednak 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 K.p.a.

Z kolei w kontrolowanej sprawie nr DOM-SO-III.-5345.1.34.2021 kontrolerzy stwierdzili brak dokumentów potwierdzających wykazanie przez wnioskodawcę interesu prawnego w udostępnieniu danych jednostkowych. W tej sprawie osoba fizyczna działająca przez fachowego pełnomocnika, wystąpiła do Urzędu Miasta Łodzi o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców. W punkcie 7 wniosku wskazała, że załącza umowę najmu z dnia 22 października 2020 r. oraz wezwanie do zapłaty z 10 grudnia 2020 r., jednakże dokumentów tych brak w aktach sprawy. Brak także jakiegokolwiek informacji (np. w formie adnotacji urzędowej), że dokumenty na które powołuje się wnioskodawca w uzasadnieniu swego żądania – faktycznie zostały złożone, tudzież, że są wspólne z inną sprawą i zostały załączone do innego wniosku o udostępnienie danych.

W efekcie należy przyjąć, że na gruncie kontrolowanej sprawy nr DOM-SO-III.-5345.1.34.2021, potrzeba udostępnienia danych jednostkowych nie została dostatecznie uzasadniona. 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 wykażą 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).

Do naruszenia art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności doszło także na gruncie sprawy nr DOM-SO-III.5345.1.13.2021. W ocenie jednostki kontrolującej w tej sprawie interes prawny nie został wykazany z uwagi na brak dokumentów, które jednoznacznie wskazywałyby uprawnienie wnioskodawcy do wystąpienia o dochodzenie wierzytelności. Ponadto z wnioskiem o udostępnienie danych wystąpił pełnomocnik ubezpieczyciela. Nie wiadomo jednak, czy osoba udzielająca pełnomocnictwa była do tego upoważniona, gdyż do wniosku nie załączono żadnych dokumentów dotyczących wnioskodawcy. Zachodzą zatem wątpliwości, co do istnienia upoważnienia do występowania w imieniu strony.

Z kolei w sprawie nr DOM-SO-III.5345.1.10.2021 wnioski o udostępnienie danych nie zawierały wystarczająco wykazanego interesu prawnego, gdyż dokumentacja stanowiąca załącznik do wniosku dotyczyła innej osoby niż osoba, o której udostępnienie danych wystąpiono (ustosunkowując się do projektu wystąpienia pokontrolnego organ gminy wskazał, że dokumenty potwierdzające interes prawny w uzyskaniu danych adresowych osoby poszukiwanej, zostały omyłkowo załączone do innego wniosku).

Wskazać należy, że co prawda w momencie bezpośredniego wglądu w działanie jednostki kontrolowanej, akta kontrolowanej sprawy nie zawierały dostatecznego uzasadnienia potrzeby udostępnienia danych jednostkowych, jednak na etapie zgłoszenia zastrzeżeń organ gminy dołączył właściwy dokument potwierdzający interes prawny. Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, zespół kontrolujący uwzględnił zastrzeżenie uznając działanie organu gminy w kontrolowanej sprawie za uchybienie (a nie jak wskazano w projekcie wystąpienia pokontrolnego za nieprawidłowość).

W sprawie nr DOM-SOK.II.5345.1.102.2021 wnioskodawca (osoba prywatna) zwrócił się do Prezydenta Miasta Łodzi o udostępnienie własnych danych. Odpowiedź na powyższy wniosek powinna zostać udzielona na podstawie przepisu art. 45 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności, który stanowi, że *„dowolny organ gminy, na wniosek złożony na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym podpisem lub w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, obowiązany jest wydać zaświadczenie zawierające pełny lub częściowy odpis*

danych dotyczących tej osoby przetwarzanych w rejestrze PESEL”. Tymczasem organ gminy udostępnił dane w oparciu o art. 46 ustawy o ewidencji ludności pobierając opłatę specjalną w wysokości 31 zł. Na marginesie wskazać należy, że zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2142 ze zm.) opłata za wydanie zaświadczenia wynosi 17 zł (część II pkt 21 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej). W związku z powyższym organ gminy naruszył art. 45 ustawy o ewidencji ludności.

W sprawie nr DOM-SO-III.5345.1.48.2021 wnioskodawca wskazał, że osoba której wniosek dotyczył zmarła i dlatego zwrócił się z wnioskiem o wskazanie danych (w tym danych adresowych) jej następców prawnych – dzieci, małżonka. Wskazać należy, że 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, 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 sytuacji niewystarczającego uzasadnienia wniosku bądź niewskazania konkretnych osób, o których udostępnienie danych wystąpiono, organ na podstawie art. 50 K.p.a. 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 K.p.a. 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 i K.p.a.

Reasumując, powstałe w kontrolowanych sprawach nieprawidłowości w konsekwencji

doprowadziły do naruszenia: art. 50 § 1, art. 63 § 2, art. 64 § 2, art. 72 § 1 K.p.a. oraz art. 46 ust. 2 pkt 1, art. 47 ust. 1, 3 i 4 ustawy o ewidencji ludności.

Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności przy weryfikacji wniosków o udostępnienie danych i udzielaniu odpowiedzi w tym zakresie, zaś osobami odpowiedzialnymi są pracownicy realizujący wymienione sprawy oraz kierownik oddziału sprawujący nad nimi bezpośredni nadzór.

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

W związku z dokonanymi ustaleniami zobowiązuje do przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o ewidencji ludności. Zobowiązuje również Panią Prezydent 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/