

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W ŁODZI

SO-II.431.15.2022

Łódź, dnia 16 grudnia 2022 r.

Pan
Paweł Królak
Wójt Gminy Cielądz

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 2021 r., poz. 1561), 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), zespół kontrolerów w składzie:

Daniel Sałuda – Inspektor wojewódzki w Oddziale spraw obywatelskich, pełniący funkcję kontrolera oraz Iwona Kozłowska – Kierownik w Oddziale spraw obywatelskich w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniący funkcje kierownika zespołu kontrolerów – przeprowadził kontrolę zdalną prawidłowości realizacji zadań z zakresu ewidencji ludności przez Wójta Gminy Cielądz.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Wójt Gminy Cielądz – Pan Paweł Królak.

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte w dniu 15 listopada 2022 r. (data doręczenia dokumentów do kontroli jednostce kontrolującej) i zakończone w dniu 30 listopada 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 2019 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 większości były realizowane zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o ewidencji ludności, obowiązującymi w okresie poddanym kontroli.

W zakresie udostępniania danych osobowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, weryfikacji podlegała dokumentacja dotycząca 25 wniosków o udostępnianie danych na podstawie art. 46 ustawy o ewidencji ludności (w tym po 10 wniosków z 2019 i 2020 r. oraz 5 wniosków z 2021 r.)

We wszystkich skontrolowanych przypadkach wnioski pochodziły od podmiotów realizujących zadania publiczne, którym dane udostępniane są nieodpłatnie (komornicy sądowi, organy administracji oraz osoby fizyczne w przypadku udostępnienia danych niezbędnych do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia).

We wszystkich skontrolowanych sprawach wnioskodawcy prawidłowo wykazali interes prawny do uzyskania danych, na który się powołali we wniosku.

W 20 skontrolowanych przypadkach pozytywnie rozpatrzono wnioski, zaś pracownik udostępniający dane posiadał upoważnienie kierownika jednostki (wójta) do działania w tym zakresie. W 3 sprawach (poz. 6, 19 i 24 listy kontrolnej) organ gminy nie udostępnił danych, gdyż osoba poszukiwana nie figurowała w stosownym rejestrze. W jednej z kontrolowanych spraw (poz. 15 listy kontrolnej) organ gminy nie udostępnił danych jednostkowych, o które wnosił komornik sądowy, lecz odmówił w drodze postanowienia wszczęcia postępowania w przedmiocie udostępnienia danych jednostkowych z rejestru PESEL. Powyższe miało związek z obowiązującym od 1 maja 2019 r. ograniczeniem w uzyskiwaniu danych jednostkowych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców, dotyczącym ustawowo określonego limitu udostępnień dla podmiotów publicznych nieposiadających decyzji teletransmisyjnej, wynoszącego 300 danych jednostkowych w roku kalendarzowym.

Otóż z dniem 1 maja 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2018 r., poz. 1382 z późn. zm.), która w istotny sposób zmodyfikowała wcześniejszy tryb uzyskiwania danych jednostkowych z rejestru PESEL albo rejestrów mieszkańców. Od tej daty podmiot publiczny, który nie posiadał decyzji teletransmisyjnej, był uprawniony do uzyskania wyłącznie 300 danych jednostkowych w roku kalendarzowym. Organ gminy w opisanej powyżej sytuacji (przekroczenie „limitu 300”), jak również w stosunku do następnych wniosków podmiotu publicznego, który wykorzystał limit udostępnień, w oparciu o art. 47 ust. 3a ustawy o ewidencji ludności – zobowiązany jest

do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (co też Wójt Gminy Cielądz uczynił postanowieniami z dnia 23 marca 2020 r. nr Or.SO.5345.3.4.2020.EL, wydanym na podstawie art. 47 ust. 3a i art. 48 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności).

Natomiast w jednej z kontrolowanych spraw (poz. 3 listy sprawdzającej) organ gminy nie udostępnił danych zbiorczych, o które wnosił Starosta Rawski. Starosta wnosił o przekazanie wykazów osób zmarłych w okresie od 1990 r. oraz o miesięczne (lub kwartalne) przekazywanie wykazów osób zmarłych wraz z nr PESEL, datą zgonu i nr aktu zgonu osób zamieszkałych na terenie gminy. Wniosek ten nie był rozpoznawany w trybie udostępniania danych jednostkowych.

We wszystkich skontrolowanych sprawach należy przyjąć, że zakres udostępnionych danych był zgodny z żądaniem wnioskodawcy.

W zakresie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych w latach 2019-2021 r. przeprowadzono 6 postępowań zakończonych decyzją administracyjną i sprawdzono dokumentację dotyczącą tych spraw. W badany obszarze 4 postępowania zakończyły się wydaniem decyzji merytorycznej, zaś w pozostałych dwóch umorzono postępowanie. 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). Sprawdzono między innymi prawidłowość wszczęcia postępowania (ustalenie stron, posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, zawiadomienie o wszczęciu postępowania), przeprowadzania 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.

Zasadniczo postępowania były prowadzone zgodnie ze standardami wynikającymi z przepisów K.p.a. Jednakże kontrola wykazała także nieprawidłowości w badanym obszarze.

Począwszy od etapu wszczęcia postępowania, w sprawie nr Or.SO.5343.2.2020.EL organ meldunkowy nie załączył do akt sprawy dokumentu potwierdzającego tytuł prawny strony do lokalu, zaś w sprawach Or.So.5343.3.2020.EL i Or.So.5343.3.2021.PZ, organ gminy ustalił posiadanie przez wnioskodawcę przymiotu strony postępowania, na podstawie kopii dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu. W tym miejscu należy wskazać, że 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 sprawach z zakresu ewidencji ludności obowiązkiem organu meldunkowego jest ustalenie, czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu. W świetle art. 28 ust. 2b ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności – dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do lokalu może być w szczególności umowa cywilnoprawna, odpis z księgi wieczystej albo wyciąg z działów I i II księgi wieczystej, decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu.

Zamiast oryginału dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu, strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym (art. 76a § 2 K.p.a.).

Jeżeli odpis dokumentu został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, poświadczenie jego zgodności z oryginałem, dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego (§ 2a). Upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, na żądanie strony, poświadcza zgodność odpisu dokumentu z oryginałem. Poświadczenie za zgodność z oryginałem obejmuje: podpis pracownika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia, a na żądanie strony, również godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu (art. 76a § 2b K.p.a.).

Jeśli zatem przy składaniu wniosku o wymeldowanie wnioskodawca okazał jedynie kopię dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu – to należało wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 50 § 1 K.p.a. w związku z art. 61a tej ustawy, pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania – do przedłożenia oryginału lub urzędowo poświadczonej kopii aktu notarialnego lub innego dokumentu potwierdzającego prawo do lokalu, a następnie załączyć ten dokument do akt sprawy. Jeśli zaś postępowanie już zostało wszczęte to należało wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 50 § 1 K.p.a. w związku z art. 105 § 1 tej ustawy, pod rygorem umorzenia postępowania – do przedłożenia oryginału lub urzędowo poświadczonej kopii dokumentu potwierdzającego prawo do lokalu, po czym uzupełnić akta postępowania o ten dokument. Upoważniony pracownik urzędu gminy, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, mógł także na żądanie strony, poświadczyć zgodność odpisu dokumentu z oryginałem (art. 76a § 2b K.p.a.), by następnie uzupełnić akta sprawy o ten dokument.

Ustalenie przymiotu strony postępowania w sprawie meldunkowej jedynie na podstawie kopii dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu, stanowi naruszenie art. 28 K.p.a. i art. 28 ust. 2b ustawy o ewidencji ludności, podobnie jak brak włączenia do akt sprawy takiego dokumenty, co miało miejsce w sprawie nr Or.SO.5343.2.2020.EL

(w tym przypadku organ gminy wystosował do strony wezwanie do uzupełnienia akt o stosowny dokument i jedynie z treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania wiadomo, że strona złożyła kserokopię postanowienia Sądu Rejonowego w Rawie Mazowieckiej o stwierdzeniu nabycia spornej nieruchomości).

Przyczyną powstałych nieprawidłowości było niedołożenie należytej staranności w stosowaniu przepisów K.p.a. oraz przepisów ustawy merytorycznej, przez pracownika urzędu gminy, do którego obowiązków należało prowadzenie postępowań w sprawach meldunkowych.

W kontrolowanych sprawach nr Or.SO.5343.1.2020.EL oraz Or.SO.5343.2.2020.EL Wójt Gminy Cielądz wezwał wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 K.p.a. do usunięcia braków formalnych wniosku o wymeldowanie z pobytu stałego, poprzez dostarczenie oryginału dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości. Tymczasem z uwagi na to, że brak dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu nie może zostać uznany za brak formalny wniosku w rozumieniu art. 64 § 2 K.p.a. – należało wezwać strony do przedłożenia stosownego dokumentu pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania w sprawie. Trzeba mieć bowiem na uwadze przepis art. 61a § 1 K.p.a., który stanowi, że jeżeli żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Ponadto w sprawie nr Or.SO.5343.2.2020.EL organ meldunkowy wezwał stronę na podstawie art. 64 § 2 K.p.a. do złożenia dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty skarbowej w wysokości 10 zł za wydanie decyzji, chociaż brak opłaconej należności z tytułu opłaty skarbowej nie stanowi braku formalnego wniosku, a jedynie brak fiskalny. W tym zakresie organ powinien zastosować tryb przewidziany w art. 261 § 1 i 2 K.p.a. Stosowanie do treści tych przepisów – jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności (nie krótszy niż siedem dni, i nie dłuższy niż czternaście dni). Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana.

Przyczyną powstania nieprawidłowości w powyższych sprawach było niewłaściwe zastosowanie art. 64 § 2 K.p.a., gdy tymczasem należało procedować w oparciu o przepisy

art. 61a § 1 oraz art. 261 § 1 i 2 K.p.a. Skutkiem stwierdzonych powyżej nieprawidłowości było naruszenie art. 61a § 1, art. 64 § 2 i art. 261 § 1 i 2 K.p.a., zaś osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości jest pracownik urzędu gminy, który prowadził postępowania w sprawach.

W większości kontrolowanych postępowań meldunkowych Wójt Gminy Cielądz nie stosował prawidłowo przepisów K.p.a. dotyczących utrwalania przebiegu czynności dowodowych w aktach sprawy (protokoły, adnotacje) i nieprawidłowo zawiadamiał strony o planowanej czynności dowodowej.

W sprawie nr Or. SO. 5343.2.2019.SG Wójt Gminy Cielądz zawiadomił strony o oględzinach spornej nieruchomości, zaplanowanych na 28.08.2019 r. Jednakże zawiadomienia dokonano z naruszeniem art. 79 § 1 K.p.a. (*„Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem”*) w efekcie czego strona zobowiązana do okazania nieruchomości nie brała udziału w oględzinach i oceniono jedynie stan posesji i budynku z zewnątrz.

Z kolei protokół z oględzin został sporządzony z naruszeniem art. 68 § 2 i art. 69 § 1 K.p.a. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 67 K.p.a. organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Protokół sporządza się w szczególności z przyjęcia wniesionego ustnie podania, przesłuchania strony, świadka i biegłego, oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej, rozprawy oraz ustnego ogłoszenia decyzji czy postanowienia. Wymogi formalne protokołu określa art. 68 i n. K.p.a.: *„Protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby”* (art. 68 § 1). *„Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole”* (§ 2). *„Protokół przesłuchania powinien być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania”* (art. 69 § 1).

Tymczasem protokół oględzin z 28.08.2019 r. podpisał tylko jeden pracownik gminy tj. referent Sylwia Gos (choć brak podpisu którejkolwiek osoby należało omówić

w protokole), nie wynika z niego czy protokół odczytano obecnym, biorącym udział w czynności dowodowej, nie wiadomo nawet, czy pracownik gminy przed przystąpieniem do oględzin stwierdził prawidłowość doręczenia zawiadomienia o oględzinach stronom.

W efekcie – na gruncie procedowania niniejszej sprawy – doszło do naruszenia zarówno art. 79 § 1-2 K.p.a., jak i art. 68 § 2 i art. 69 § 1 K.p.a. Przyczyną powstania nieprawidłowości w powyższych sprawach było niewłaściwe zastosowanie powyższych przepisów lub niedołożenie należytej staranności przy zawiadamianiu o terminie czynności procesowej i utrwalaniu na piśmie przebiegu oględzin, zaś osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości jest pracownik urzędu gminy, który prowadził postępowania w sprawach.

Podobne uwagi można zgłosić na kanwie kontrolowanej sprawy meldunkowej nr Or.SO.5343.3.2021.PZ (poz. 6 listy kontrolnej). Wprawdzie organ gminy zawiadomił strony o wszczęciu postępowania (pismo z 11.05.2019 r. nr Or.SO.5343.3.2021.PZ). Jednakże w aktach sprawy brak zawiadomienia stron o przeprowadzeniu dowodu (art. 79 § 1). Nie wezwano strony do złożenia wyjaśnień w sprawie (do osobistego stawiennictwa w urzędzie gminy lub złożenia wyjaśnień na piśmie), lecz strona sama zgłosiła się w urzędzie gminy i złożyła ustne wyjaśnienia do protokołu. Również w tym przypadku protokół sporządzono z naruszeniem standardów określonych w K.p.a. Nie wiadomo na jaką okoliczność sporządzono protokół w dniu 14 maja 2021 r., nie podano imion i nazwisk pracowników gminy, którzy byli przy tym obecni, protokół podpisał tylko sekretarz gminy i strona (brak podpisu drugiego pracownika gminy), nie jest do końca jasne co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i czy protokół odczytano obecnym przed podpisaniem. Zatem w toku prowadzenia tej sprawy także doszło do naruszenia obowiązku informowania stron o prowadzonych czynnościach dowodowych oraz obowiązku dochowania wymogów formalnych sporządzanych protokołów (art. 68 § 1 i 2 K.p.a.).

W sprawie nr Or.SO.5343.1.2019.SG (poz. 2 listy sprawdzającej), zakończonej decyzją z dnia 5 lipca 2019 r. o umorzeniu postępowania – doszło do naruszenia zasady pisemności postępowania administracyjnego (art. 14 § 1a K.p.a. „*sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej*”), zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy

publicznej (art. 8 § 1) oraz zasady protokołowania czynności postępowania, mających znaczenie dla sprawy (art. 67 § 1 K.p.a.).

W toku niniejszego postępowania Wójt Gminy Cielądz pismem z dnia 17 czerwca 2019 r. nr Or.SO.5343.1.2019 wezwał stronę do osobistego stawiennictwa i złożenia wyjaśnień w sprawie jej wymeldowania z pobytu stałego, po czym okazało się, że strona sama dokonała czynności zameldowania pod nowym adresem, co jednocześnie skutkowało wymeldowaniem z dotychczasowego miejsca pobytu stałego (z mocy art. 33 ust. 3 u.e.l. *„Obywatel polski może wymeldować się z miejsca pobytu stałego lub czasowego dokonując zameldowania w nowym miejscu pobytu”*). Jednakże tej okoliczności faktycznej organ gminy w żaden sposób nie utrwalił w aktach sprawy i jedynie z treści uzasadnienia decyzji umarzającej postępowanie wiadomo, że strona zameldowała się pod nowym adresem. W efekcie doszło do sytuacji, gdy wydane rozstrzygnięcie nie znajduje oparcia w materiale dowodowym sprawy, co jest nie do pogodzenia m.in. z zasadą pogłębiania zaufania uczestników postępowania do organu administracji publicznej.

Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek wynikający z zasady pisemności postępowania administracyjnego, sporządzić zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Skoro okoliczność faktyczna zameldowania strony pod nowym adresem miała istotne znaczenie dla sprawy, to należało sporządzić protokół na tę okoliczność, albo załączyć do akt kopię druku meldunkowego strony poświadczoną za zgodność z oryginałem.

Powyższe uwagi znajdują zastosowanie w odniesieniu do kontrolowanej sprawy nr Or.SO.5343.2.2020.EL (poz. 4 listy sprawdzającej), która również zakończyła się umorzeniem postępowania. W aktach tej sprawy także brakuje kopii druku meldunkowego i jedynie z treści uzasadniania decyzji wiadomo, że strona sama dokonała czynności wymeldowania z pobytu stałego.

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 (art. 72 § 1 K.p.a.). Organ gminy nieprawidłowo posługiwał się adnotacją urzędową (notatką służbową) w toku postępowania. W sprawie nr Or. SO.5343.3.2020.EL (poz. nr 3 listy kontrolnej) pracownik urzędu gminy zamiast wezwać na piśmie wnioskodawczynię do uzupełnienia akt sprawy

o dokument potwierdzający jej tytuł prawny do lokalu – wykonał telefon do strony i sporządził notatkę służbową, której jednak nie podpisał z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego (projekt notatki z dnia 19.11.2020 r. w aktach sprawy). Do momentu podpisania dokumentu urzędowego można mówić jedynie o projekcie dokumentu, zatem należy przyjąć, że czynność wezwania strony do złożenia aktu notarialnego nie została właściwie utrwalona w aktach sprawy.

Następnie strona złożyła kopie aktów notarialnych do akt sprawy, a pracownik urzędu gminy sporządził kolejną notatkę służbową w dniu 17 grudnia 2020 r., która dotyczyła okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. W szczególności notatka służbowa dotyczyła powiadomienia strony o toczącym się postępowaniu w sprawie meldunkowej (gdyż formalne zawiadomienie o wszczęciu postępowania wystosowano do stron dopiero 21 grudnia 2020 r.) i umówieniu wizyty w urzędzie, przyjęcia od strony drogą telefoniczną wyjaśnień w sprawie, co od okoliczności opuszczenia lokalu i przebywania w miejscu zameldowania oraz powiadomienia strony przeciwnej drogą telefoniczną o wysłaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Taki sposób prowadzenia postępowania nie znajduje oparcia w przepisach K.p.a. i stanowi naruszenie art. 8 § 1, art. 9, art. 10 § 1, art. 14 § 1a, art. 67 § 1 i art. 72 § 1 K.p.a. Po uzupełnieniu wniosku o umowę sprzedaży lokalu należało wystosować do stron zawiadomienie o wszczęciu postępowania wraz z pouczeniem o prawach i obowiązkach stron w postępowaniu, a następnie wezwać stronę do złożenia wyjaśnień w sprawie i sporządzić protokół na te okoliczność lub przyjąć od strony pisemne wyjaśnienia w sprawie.

Powyższe uwagi zachowują swoją aktualność w odniesieniu do postępowania w sprawie nr Or.SO.5343.1.2020.EL, zakończonego 13 października 2020 r. decyzją o odmowie wymeldowania z pobytu stałego. Tutaj także pracownik gminy załączył do akt sprawy dwie notatki służbowe (z 18.09.2020 r. i 29.09.2020 r.) nieopatrzone podpisem z podaniem imienia nazwiska i stanowiska służbowego pracownika i odnotował w nich podejmowane przez siebie czynności dowodowe w sprawie oraz treść udzielanych przez strony wyjaśnień. Uwadze organu gminy umknęło, że adnotacja urzędowa (zwana też w żargonie urzędniczym „*notatką służbową*”) nie służy do gromadzenia dowodów w postępowaniu administracyjnym, nie może zastępować wezwania do udziału w czynności dowodowej i protokołu z przeprowadzonego dowodu. Notatka służbowa stanowi jedynie formę utrwalenia w aktach postępowania tych czynności organu administracji publicznej,

z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Chodzi tu o czynności, które mają znaczenie dla prowadzenia sprawy, dla toku procesowego, a nie samego rozstrzygnięcia co do meritum (decyzji).

W kontrolowanej sprawie nr Or.SO.5343.1.2020.EL, zakończonej decyzją o odmowie wymeldowania z pobytu stałego, naruszony został art. 10 § 1 K.p.a. statuujący jedną z najważniejszych zasad ogólnych K.p.a. – zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu (*„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”*).

W postępowaniu wszczętym na żądanie stron, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest także obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony (art. 79a § 1 K.p.a.).

Wójt Gminy Cielądz w ogóle nie zawiadomił stron o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Wprawdzie w dniu 9 października 2020 r. przyjęto od strony wyjaśnienia w sprawie i sporządzono protokół na tę okoliczność z którego wynika, że sekretarz gminy poinformował stronę o zebranych materiałach dowodowych sprawy. Jednakże nie wypełnia to dyspozycji art. 10 § 1 w związku z art. 79a § 1 K.p.a. zatem nie można przyjąć, że strony miały zagwarantowany czynny udział w każdym stadium postępowania.

Jak wynika z akt sprawy meldunkowej nr Or.SO.5343.1.2020.EL w dniach 30 września 2020 r. i 9 października 2020 r. organ gminy powadził czynności wyjaśniające z udziałem stron, jednakże protokoły z tych czynności zostały sporządzone z naruszeniem art. 68 § 1 i 2 oraz art. 69 § 1 K.p.a., co dyskwalifikuje je jako dowód w sprawie. Otóż z treści protokołów można jedynie domniemywać kto, gdzie i jakich czynności dokonał (czy było to przesłuchanie stron czy tylko przyjęcie ustnych wyjaśnień). Protokoły podpisały wyłącznie strony, brak podpisów pracowników gminy nie został stwierdzony w protokołach i nie wiadomo czy protokoły w ogóle zostały odczytane obecnym, biorącym udział w przeprowadzeniu dowodu. Co więcej w aktach przedmiotowej sprawy brak jakiegokolwiek wezwania stron na przesłuchanie tudzież do osobistego stawiennictwa i złożenia wyjaśnień.

Strony prawdopodobnie telefonicznie były wzywane do osobistego stawiennictwa. Z pewnością na gruncie procedowania niniejszej sprawy doszło do naruszenia zasady pisemności postępowania, nieprawidłowego zawiadamiania stron o przeprowadzeniu dowodu i nieprawidłowego sporządzenia protokołu z czynności procesowych.

Powyższe uchybienia proceduralne Wójt Gminy Cielądz powielił w sprawie nr Or.SO.5343.3.2020.EL, rozstrzygniętej decyzją z dnia 25 lutego 2021 r. nr Or.SO.5343.3.-2020.EL w przedmiocie wymeldowania z pobytu stałego (poz. nr 5 listy kontrolnej). W tej skontrolowanej sprawie również nie zawiadomiono stron na piśmie o planowanej czynności dowodowej, zaś sporządzone protokoły z dnia 8 i 19 stycznia 2021 r. nie w pełni odpowiadały standardom określonym w art. 68 i n. K.p.a.

Przyczyną powstania nieprawidłowości w powyższych sprawach było niewłaściwe zastosowanie powołanych przepisów K.p.a. oraz niedołożenie należytej staranności przy prowadzeniu postępowania dowodowego, zaś osobami odpowiedzialnymi za stwierdzone nieprawidłowości są pracownicy urzędu gminy, którzy prowadzili postępowania meldunkowe.

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/*