



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 24 stycznia 2022 r.

NK-KSE.431.1.57.2021.WK

Pan
Łukasz Horbatowski
Wójt Gminy Kotła

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 25 października 2021 r. na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2021 r. nr: NK-KSE.0030.156.2021.WK oraz NK-KSE.0030.157.2021.WK, kontrolerzy z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Weronika Kornacka - inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
- Aleksandra Grzebieniowska - inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadzili w Urzędzie Gminy Kotła (ul. Głogowska 93, 67-240 Kotła), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³ - zwanej dalej „u.e.l.”

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wicewojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2021 r. nr NK-KSE.430.2.2021.MK.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tj.:
 - prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych,
 - udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli dla wszystkich kontrolowanych zagadnień.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464, ze zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 510, ze zm.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Łukasz Horbatowski – Wójt Gminy Kotla. Upoważnienie do realizacji kontrolowanych zadań posiadali ponadto Kierownik Referatu Organizacyjno-Administracyjnego, Spraw Obywatelskich i Oświaty oraz Sekretarz Gminy Kotla.

Realizację przez Wójta Gminy Kotla zadań z zakresu administracji rządowej oceniono *pozytywnie z nieprawidłowościami w zakresie ewidencji ludności.*

USTALENIA KONTROLI

EWIDENCJA LUDNOŚCI

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oraz terminowość realizacji spraw w tym zakresie

Kontroli poddano ostatecznie 10 spraw z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych o nr: ROA.5343.7.2.2019.JU, ROA.5343.7.8.2019.JU, ROA.5343.7.9.2019.JU, ROA.5343.7.1.2020.EKN, ROA.5343.7.2.2020.EKN, ROA.5343.7.3.2020.EKN, ROA.5343.7.1.2021.EKN, ROA.5343.7.2.2021.EKN, ROA.5343.7.3.2021.EKN, ROA.5343.7.6.2021.EKN. Dwie spośród ww. spraw zakończonych zostało umorzeniem postępowania⁴, w ośmiu przypadkach organ wydał decyzję na podstawie art. 35 u.e.l. Ponadto, odstąpiono od kontroli sprawy nr ROA.5343.7.4.2021.EKN, w związku uchynieniem przez Wojewodę Dolnośląskiego decyzji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania.

Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

Wszystkie kontrolowane postępowania zostały wszczęte na wniosek, a w aktach spraw znajdują się potwierdzenia uiszczenia należnej opłaty skarbowej za wydanie decyzji administracyjnej w wysokości 10 zł.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że do wniosków dołączone były m.in. postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, a organ prawidłowo weryfikował adresy nieruchomości, np. za pomocą przeglądarki elektronicznych ksiąg wieczystych, pozostawiając w aktach spraw wydruki z systemów. Ze znajdujących się w aktach spraw dokumentów jednoznacznie wynikało kto jest właścicielem nieruchomości, z której ma nastąpić wymeldowanie osoby, wobec czego uznać należy, że organ podejmował prawidłowe czynności celem ustalenia stron postępowania.

Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, a strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, niemniej jednak, we wszystkich kontrolowanych sprawach zawiadomienia zawierały niepełną podstawę prawną- przepis art. 61 § 1 k.p.a., pominięto natomiast art. 61 § 4 k.p.a. Stwierdzono ponadto, że w czterech sprawach⁵ organ nieprawidłowo

⁴ ROA.5343.7.6.2021.EKN, ROA.5343.7.2.2021.EKN.

⁵ROA.5343.7.2.2019.JU, ROA.5343.7.3.2020.EKN, ROA.5343.7.1.2021.EKN, ROA.5343.7.3.2021.EKN, ROA.5343.7.6.2021.EKN.

ustalił datę wszczęcia postępowania⁶. Wskazania wymaga, iż zgodnie z normą art. 61 § 3 k.p.a. w przypadku wszczęcia postępowania na żądanie strony, datą wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Zawiadomienia zawierały pouczenie strony o obowiązku wynikającym z art. 41 § 1 k.p.a. oraz o konsekwencjach wynikających z jego zaniechania (art. 41 § 2 k.p.a.). Wyjątek stanowi sprawa nr ROA.5343.7.6.2021.EKN, gdzie jak wynikało z załączonych do wniosku dokumentów, lokal posiadał dwóch właścicieli. Organ w opisywanej sprawie całkowicie pominął jednego z małżonków w toczącym się postępowaniu, naruszając tym samym art. 10 k.p.a. W tym miejscu wskazać należy, że organ zobowiązany jest do rzetelnego ustalenia kręgu stron postępowania, bowiem pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym skutkować może jego wznowieniem na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

W trakcie prowadzonych postępowań podejmowane były właściwe czynności wyjaśniające, mające na celu ustalenie stanu faktycznego. Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż w poddanych kontroli sprawach, co do zasady na każdym etapie postępowania strony miały zapewniony czynny udział (art. 10 k.p.a.)⁷.

W toku kontroli stwierdzono, że w wezwaniach skierowanych do świadków prawidłowo wskazywano przepis art. 50 k.p.a., omyłkowo⁸ przytaczając jednocześnie art. 52 k.p.a. Zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. wszystkie strony postępowań były zawiadamiane o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków lub oględzin, przynajmniej na siedem dni przed terminem, lecz we wszystkich pismach zabrakło pouczenia o treści art. 79 § 2 k.p.a.

W kontrolowanych postępowaniach organ korzystał również z rozwiązania wynikającego z art. 90 § 2 k.p.a., jednakże w kierowanych do stron wezwaniach zabrakło pouczenia wynikającego z art. 95 § 1 k.p.a. Mając na uwadze zasadę informowania, zasadnym jest zawieranie takiego pouczenia w treści wezwania stron do stawienia się na rozprawę.

W postępowaniach o wymeldowanie nr ROA.5343.7.2.2019.JU, ROA.5343.7.2.2020.EKN, ROA.5343.7.8.2019.JU oraz ROA.5343.7.9.2019.JU znajdowały się zaświadczenia sporządzone na podstawie art. 45 ust. 2 u.e.l. (w dwóch ostatnich sprawach z dopiskiem „na wniosek osoby zainteresowanej”).

Organ kontrolowany wyjaśnił, że:

„Zaświadczenia o zameldowaniu sporządzane są na potrzeby składanych wniosków o wyznaczenie przedstawiciela do zastępowania nieobecnego do Sądu Rejonowego w Głogowie - jako niezbędny załącznik. Na dwóch zaświadczeniach omyłkowo wpisano zwrot „na wniosek osoby zainteresowanej”, który obecnie nie jest już stosowany.”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Mając na uwadze treść art. 45 ust. 2 u.e.l. zaświadczenia z rejestru mieszkańców wydawane są na stosowny wniosek

⁶ Np. w sprawie ROA.5343.7.2.2019 wniosek o wymeldowanie wpłynął do Urzędu Gminy Kotła w dniu 25 lutego 2019 r. Organ, w pismach kierowanych do Sądu Rejonowego w Głogowie, a także w decyzji o wymeldowaniu z dnia 3 sierpnia 2020 r. wskazał, iż postępowanie wszczęte zostało w dniu 27 lutego 2019 r., w sprawie ROA.5343.7.1.2021 wniosek wpłynął do Urzędu Gminy Kotła w dniu 27 stycznia 2021 r., natomiast na zawiadomieniu o wszczęciu z dnia 28 stycznia 2021 r. wskazano, iż postępowanie wszczęte zostało w dniu 28 stycznia 2021 r.

⁷ Wyjątek stanowi sprawa nr ROA.5343.7.6.2021.EKN.

⁸ Wyjaśnienia kontrolowanego organu dot. kontroli problemowej z dnia 25 listopada 2021 r.

zainteresowanej osoby. Wydanie zaświadczeń na podstawie art. 45 ust. 2 u.e.l. bez wniosku uprawnionego podmiotu stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

W sprawach nr ROA.5343.7.2.2019.JU, ROA.5343.5343.7.8.2019.JU, ROA.5343.7.9.2019.JU, ROA.5343.7.2.2020.EKN zaszła konieczność zapewnienia nieobecnej stronie udziału w prowadzonym postępowaniu (dla osoby wymeldowywanej). Organ prawidłowo, zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a., wystąpił do sądu o wyznaczenie przedstawiciela, lecz podejmował kolejne czynności procesowe, doręczając pisma wyznaczonemu przez sąd kuratorowi, pomimo że, jak wynika z przedłożonych do kontroli dokumentów, postanowienia były nieprawomocne.

Jak wyjaśnił kontrolowany w piśmie z dnia 25 listopada 2021 r.:

„W postępowaniach o nr ROA.5343.7.2.2019.JU, ROA.5343.7.8.2019.JU, ROA.5343.7.9.2019.JU niewłaściwie obliczono datę uprawomocnienia postanowienia Sądu Rejonowego w Głogowie, natomiast według informacji uzyskanej telefonicznie w dniu 24.11.2021r. z Sądu Rejonowego w Głogowie w postępowaniu nr ROA.5343.7.2.2020.EK postanowienie Sądu uprawomocniło się z dniem 8 stycznia 2021r., a pismo wysłano do strony po dniu uprawomocnienia tj. 14 stycznia 2021r. W przeprowadzanych postępowaniach administracyjnych o wymeldowanie nie praktykowano w tutejszym urzędzie występowania do Sądu Rejonowego w Głogowie o odpis postanowienia wraz z oznaczeniem prawomocności.”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi. Wyjaśnić należy, że ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej dokonuje sąd na wniosek w postępowaniu nieprocesowym, wydając postanowienie. Na postanowienie w przedmiocie ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej służy apelacja. Nieprawidłowym zatem było kierowanie kolejnych pism do osób wskazanych w postanowieniach, które nie miały przymiotu prawomocności.

Wszczęte postępowania administracyjne zakończone zostały wydaniem decyzji, które zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych. Jednakże w toku kontroli stwierdzono, że we wszystkich decyzjach stwierdzono brak pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z wyjaśnieniami organu z dnia 25 listopada 2021 r. nr ROA.1710.2.2021.EKN przyczyną opisywanej nieprawidłowości było mylne zinterpretowanie przepisów.

W wyniku kontroli ustalono, że we wszystkich decyzjach w sprawie umorzenia postępowania o wymeldowanie, prawidłowo powoływano art. 105 § 1 k.p.a., pominięto natomiast przepis materialnoprawny art. 35 u.e.l. W konsekwencji podstawa prawna rozstrzygnięcia jest niepełna, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

W aktach wszystkich analizowanych spraw znajdują się metryki, co jest zgodne z art. 66a k.p.a., jednak w większości spraw nie są one na bieżąco aktualizowane przez pracowników prowadzących postępowania.

Odnosząc się jednakże do sprawy nr ROA.5343.7.3.2020.EKN, w której wniosek wpłynął w formie dokumentu elektronicznego należy wskazać, że decyzja nie została wydana

w formie dokumentu elektronicznego⁹, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny¹⁰, a sporządzona została w wersji papierowej, zaopatrzonej w podpis własnoręczny i doręczona wnioskodawcy za pośrednictwem platformy ePUAP w formie skanu decyzji papierowej. Opisany sposób doręczenia decyzji w omawianym postępowaniu nie czyni z niej decyzji wydanej w formie dokumentu elektronicznego, bowiem nie była ona opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego, kwalifikowanego certyfikatu. Tymczasem podpis taki, zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., jest koniecznym elementem decyzji administracyjnej wydanej w formie dokumentu elektronicznego. Dodatkowo, w ww. sprawie oraz w sprawie nr ROA.5343.7.2.2020.EKN organ wydał jedną decyzję dot. wymeldowania matki z małoletnim dzieckiem/dziećmi. W związku z powyższym wyjaśnić należy, że postępowania meldunkowe dotyczące członków jednej rodziny spełniają wymogi wynikające z art. 62 k.p.a., wprowadzającego instytucję współczestnictwa formalnego. Postępowanie, w którym łącznie rozpatrywanych jest kilka spraw administracyjnych, kończy się wydaniem w każdej sprawie odrębnych decyzji¹¹.

Pozostałe kontrolowane decyzje zostały prawidłowo podpisane i doręczone wszystkim stronom, a w aktach z znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć. Odnosząc się jednakże do sprawy nr ROA.5343.7.3.2021.EKN należy zauważyć, że organ doręczył decyzję pełnomocnikowi na dwa adresy – wskazany w pełnomocnictwie oraz na adres zameldowania pełnomocnika. W tym miejscu należy wskazać, że jeśli w pełnomocnictwie strona wskazała adres, na który należy kierować wszelką korespondencję w sprawie, to organ zobligowany był przesłać decyzję w jednym egzemplarzu na ten adres.

Na wszystkich decyzjach rozstrzygających sprawy stwierdzono ponadto brak adnotacji, o której mowa w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹².

W sprawach zakończonych umorzeniem postępowania administracyjnego, wnioskodawcy uiszcili opłatę skarbową w wysokości 10 zł. Należy wskazać, że zasadnym byłoby poinformowanie ich o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej (art. 9 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o opłacie skarbowej), bowiem decyzja o umorzeniu postępowania jest zwolniona z obowiązku zapłaty (cz. I ust. 53 pkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej).

Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Jest to termin, którego uchybienie z powodu wystąpienia sprawy szczególnie skomplikowanej, powinno skutkować sygnalizacją oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na jej złożoność. Postępowanie takie należy uznać za właściwe mając na uwadze

⁹ Zgodnie z art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (w brzmieniu obowiązującym do dnia 4 października 2021 r.).

¹⁰ Jak stanowi art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. decyzja zawiera podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny.

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 62 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021. Dodatkowo obszerne wyjaśnienia na ten temat przedstawiono w piśmie nr SOC-OP.621.1.166.2017.AB z 10 czerwca 2019 r.

¹² Dz.U. Nr 187, poz. 1330.

zasady ogólne k.p.a., tj. zasadę szybkości postępowania oraz zasadę udzielania informacji. Kontrola wykazała, iż za wyjątkiem jednej sprawy w której nie dochowano kolejnego, nowego terminu załatwienia sprawy¹³, postępowania prowadzone były terminowo. Organ gminy kierował do stron zawiadomienie na podstawie art. 36 k.p.a., wskazując przy tym nowy termin załatwienia sprawy oraz podając przyczyny zwłoki, pouczając jednocześnie o prawie do wniesienia ponaglenia. Niemniej jednak, w każdym kontrolowanym przypadku treść pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia nie zawierała informacji o organie, do którego można wnieść rzeczony ponaglenie (art. 37 § 3 k.p.a.).

[dowód: akta kontroli str. 35-42, 44-653]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach meldunkowych oceniono **negatywnie**, natomiast zagadnienie dotyczące terminowości realizacji spraw w tym zakresie oceniono **pozytywnie**.

Udostępnianie danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL

Kontroli poddano 30 spraw dotyczących udostępniania danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL: ROA.5345.1.19.2021.EKN, ROA.5345.1.23.2021.EKN, ROA.5345.1.26.2021.EKN, ROA.5345.1.27.2021.EKN, ROA.5345.1.28.2021.EKN, ROA.5345.1.29.2021.EKN, ROA.5345.1.32.2021.EKN, ROA.5345.1.35.2021.EKN, ROA.5345.1.38.2021.EKN, ROA.5345.1.41.2021.EKN, ROA.5345.1.44.2021.EKN, ROA.5345.1.47.2021.EKN, ROA.5345.1.54.2021.EKN, ROA.5345.1.57.2021.EKN, ROA.5345.1.60.2021.EKN, ROA.5345.1.63.2021.EKN, ROA.5345.1.66.2021.EKN, ROA.5345.1.6.2020.EKN, ROA.5345.1.9.2020.EKN, ROA.5345.1.15.2020.EKN, ROA.5345.1.19.2020.EKN, ROA.5345.1.22.2020.EKN, ROA.5345.1.25.2020.EKN, ROA.5345.1.28.2020.EKN, ROA.5345.1.34.2020.EKN, ROA.5345.1.37.2020.EKN, ROA.5345.1.40.2020.EKN, ROA.5345.1.43.2020.EKN, ROA.5345.1.6.2021.EKN, ROA.5345.1.10.2021.EKN, ROA.5345.1.13.2021.EKN, ROA.5345.1.16.2021.EKN, oraz jedną sprawę nr ROA.5345.1.33.2021.EKN, która została zakończona decyzją o odmowie udostępnienia danych z rejestru mieszkańców, na podstawie art. 47 ust. 3 u.e.l.¹⁴.

Spośród ww. spraw 9 wniosków¹⁵ wniesionych zostało za pośrednictwem platformy ePUAP, pozostałe złożone zostały w formie tradycyjnej. Na wszystkich wnioskach złożonych w tej formie widnieje potwierdzenie wpływu wniosku do organu, zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej¹⁶.

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż wnioski elektroniczne zostały prawidłowo podpisane, tj. zawierały kwalifikowany podpis elektroniczny wnioskodawcy, a weryfikacja plików wykazała, iż podpisy elektroniczne wywoływały skutki prawne, bowiem zostały

¹³ ROA.5343.7.1.2020.EKN.

¹⁴ ROA.5345.1.33.2021.EKN.

¹⁵ ROA.5345.1.26.2021.EKN, ROA.5345.1.27.2021.EKN, ROA.5345.1.28.2021.EKN, ROA.5345.1.29.2021.EKN, ROA.5345.1.54.2021.EKN, ROA.5345.1.57.2021.EKN, ROA.5345.1.60.2021.EKN, ROA.5345.1.6.2020, ROA.5345.1.15.2020.

¹⁶ Stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.).

złożone w okresie ważności podpisu, co jest zgodne z normą art. 18 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹⁷. Adnotacja na wnioskach potwierdza dokonanie przez organ czynności technicznej weryfikacji podpisu, służącej identyfikacji elektronicznej wnioskodawcy.

Ustalono, że we wszystkich sprawach wnioski złożone były na właściwych formularzach określonych na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego¹⁸.

W jednej sprawie¹⁹, w której stwierdzono brak formalny wniosku, organ wezwał wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do jego usunięcia (tj. przesłania wniosku podpisanego przez prawidłowo upoważnioną osobę) w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tego braku spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Niemniej jednak, w tym samym piśmie organ wzywał wnioskodawcę do złożenia stosownych wyjaśnień na podstawie art. 50 k.p.a. Opisywana praktyka jest nieprawidłowa, bowiem organ nie może prowadzić postępowania wyjaśniającego, gdy istnieją formalne przeszkody do samego wszczęcia postępowania administracyjnego (w tym przypadku brak stosownego podpisu).

W zakresie spraw zakończonych pozytywnie ustalono, iż organ w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, w zakresie w jakim wykazał on uprawnienia do uzyskania żądanych danych, zgodnie z art. 47 u.e.l. W 29 sprawach wnioskodawcami były podmioty, którym udostępnienie danych z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców następuje nieodpłatnie, na podstawie art. 53 pkt 1 u.e.l. W sprawach, w których wnioskodawcą był podmiot, o którym mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1²⁰, w aktach sprawy znajduje się dowód dokonania opłaty za udostępnienie danych (31 zł).

W zakresie sprawy znak ROA.5345.1.33.2021.EKN zakończonej negatywnie – decyzją o odmowie udostępnienia danych z rejestru mieszkańców ustalono, iż organ błędnie przyjął, iż wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego.

Z akt sprawy wynika, że spółka (...) wniosła do Wójta Gminy Kotła o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców w zakresie: imienia i nazwiska pełnoletnich osób zameldowanych pod wskazanym we wniosku adresem, w okresie powstałego zadłużenia. W uzasadnieniu potrzeby uzyskania danych pełnomocnik wskazał, iż dane osób zameldowanych pod adresem są niezbędne w dochodzeniu należności za zużytą energię elektryczną na drodze e-postępowania sądowego. Jako podstawę prawną pozyskania danych wnioskodawca wskazał m.in. art. 3 pkt 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*²¹. Do wniosku dołączono kopię umowy sprzedaży energii elektrycznej oraz

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1173.

¹⁸ Dz.U. z 2018, poz. 2523, ze zm. - obowiązujące od 1 stycznia 2019 r., wzór wniosku obowiązujący od 1 lipca 2019 r. do 13 lipca 2022 r.

¹⁹ ROA.5345.1.28.2020.EKN.

²⁰ ROA.5345.1.33.2021.EKN, ROA.5345.1.28.2020.EKN.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2021, poz. 716 ze zm.

ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty. Do wniosku dołączono również dowód uiszczenia opłaty.

Pismem nadanym w dniu 8 czerwca 2021 r. Wójt Gminy Kotla, powołując się na art. 50 § 1 k.p.a. w zw. z art. 46 ust. 2 pkt 1 u.e.l. wezwał wnioskodawcę do czynności procesowych polegających na: usunięciu braków formalnych wniosku w trybie art. 64 k.p.a. poprzez uzupełnienie pkt 5 wniosku tj. doprecyzowanie zakresu żądanych danych dotyczących okresu powstałego zadłużenia, wskazując, iż nieusunięcie braków w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania, przedłożeniu dokumentów potwierdzających interes prawny wskazując, iż nieusunięcie braków w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma spowoduje rozstrzygnięcie sprawy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. W odpowiedzi na wezwanie wnioskodawca wskazał okres zadłużenia (11/2020-08/2020) oraz imię i nazwisko osoby, która jest aktualnie stroną umowy oraz załączył ponownie kopię umowy sprzedaży energii elektrycznej oraz postanowienie sądu o odrzuceniu pozwu przeciwko dłużnikowi, z uwagi na utratę zdolności sądowej z powodu śmierci. Organ, pismem nadanym do wnioskodawcy w dniu 2 lipca 2021 r. ponownie wezwał wnioskodawcę: do uzupełnienia braków formalnych wniosku tj. uściślenie terminu - 11/2020-08/2020, uzupełnienie dokumentów potwierdzających interes prawny w uzyskaniu wnioskowanych danych lub wyjaśnień w tym zakresie oraz wskazanie podstawy materialnoprawnej pouczając, iż nieusunięcie braków w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma spowoduje rozstrzygnięcie sprawy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. Wobec milczenia wnioskodawcy na ponowne wezwanie, na podstawie art. 47 ust. 3 u.e.l. organ decyzją z dnia 22 lipca 2021 r. odmówił udostępnienia danych w drodze decyzji administracyjnej wskazując w uzasadnieniu, że wnioskodawca nie wykazał, iż aktualnie posiada interes prawny w uzyskaniu żądanych informacji z rejestru mieszkańców oraz nie zachował terminu 7 dni na złożenie wyjaśnień.

Kontrolowany zapytany o wyjaśnienie w oparciu o jaką przesłankę organ uznał, iż wnioskodawca nie posiada interesu prawnego w uzyskaniu wnioskowanych danych w piśmie z dnia 24 listopada 2021 r. wskazał, że:

„W sprawie odmowy udostępnienia danych jednostkowych z rejestru mieszkańców dla Tauron Sprzedaż sp. z o.o. organ uznał, że nie spełniono konieczności udowodnienia istnienia interesu prawnego w uzyskaniu żądanych danych. Nie przedstawiono dokumentów potwierdzających istnienie interesu prawnego, a w załączonej kopii postanowienia Starszego referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym Lublin-Zachód w Lublinie nie wskazano, że inne osoby zameldowane pod adresem ujętym we wniosku są zobowiązane do uregulowania zobowiązań osoby zmarłej, bądź są spadkobiercami po osobie zmarłej. Zatem, aby uzyskać interes prawny wnioskodawca po pierwsze zobowiązany jest wyraźnie zidentyfikować osobę, o której dane występuje, a następnie wykazać, iż z tą osobą łączy go stosunek prawny oparty na normach mających źródło w przepisach prawa materialnego oraz powinien właściwie to udokumentować, co w przedmiotowej sprawie nie zostało uczynione.”

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Z akt sprawy wynika, iż wnioskodawca ma bezpośrednie roszczenie względem osób zameldowanych w lokalu oraz uwiarygodnił,

iż istnieją wierzytelności z tytułu dostawy energii elektrycznej. Jak podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2020 r.²² - art. 46 ust. 2 pkt 1 u.e.l., wprowadzając przesłankę interesu prawnego żądającego udostępnienia danych z rejestrów ewidencji ludności, nie określa aspektu przedmiotowego, który daje podstawy do wyznaczenia granic przedmiotowych interesu prawnego. Z treści wniosku, popartego stosownymi dokumentami, organ mógł ustalić związek pomiędzy wniesionym żądaniem, a przepisami prawa – normą prawną będącą podstawą interesu prawnego wnioskodawcy. Przywołać należy również argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 25 lipca 2014 r. (II OSK 374/13), w którym sąd przyjął pogląd, iż *wykazanie przez stronę skarżącą, iż istnieją wierzytelności z tytułu dostawy energii elektrycznej, które ona zamierza dochodzić od osób będących odbiorcami energii świadczy o wykazaniu interesu prawnego Spółki do udostępnienia jej danych*. W ocenianej sprawie załączone do wniosku dokumenty w formie kopii umowy sprzedaży energii elektrycznej oraz ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty, wystarczająco wyczerpywały przesłanki normy art. 46 ust. 2 pkt 1 u.e.l. Wnioskodawca zamierzał dochodzić należności powstałych po śmierci najemcy od osób zameldowanych w lokalu w okresie wskazanym we wniosku, a uprawnienie takie wynika z art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne., zgodnie z którym w razie nielegalnego pobierania paliw lub energii, przedsiębiorca może pobierać od odbiorcy, a w przypadku, gdy pobór paliw lub energii nastąpił bez zawarcia umowy, może pobierać od osoby lub osób nielegalnie pobierających paliwa lub energię, opłatę wysokości określonej w taryfie. Wnioskodawca na podstawie wskazanego przepisu ma bezpośrednie roszczenie względem osób zameldowanych w lokalu niezależnie od tego, czy są spadkobiercami osoby, która była stroną umowy z wnioskodawcą – dostawcą energii. Przy czym sam wnioskodawca nie ma obowiązku podania we wniosku o udostępnienie danych konkretnego przepisu prawa, z którego ma wynikać jego interes prawny. Wystarczające jest, aby na podstawie treści uzasadnienia złożonego wniosku, popartego stosownymi dokumentami, organ mógł ustalić związek przyczynowy pomiędzy zgłoszonym żądaniem a przepisami prawa.

Jak zatem wynika z akt postępowania, wniosek nie był dotknięty wadą formalną skutkującą wystosowaniem wezwania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. (służącego wyłącznie usunięciu braków formalnych pisma). W sytuacji, w której organ uzna, iż żądanie strony jest zredagowane w sposób niedostatecznie zrozumiały bądź budzący wątpliwości, winien wezwać stronę do stosownych czynności wyjaśniających jedynie w trybie art. 50 § 1 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe, w opisywanej sprawie organ był zobowiązany udostępnić żądane dane wnioskodawcy.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w zakresie spraw załatwianych elektronicznie odpowiedzi na wnioski nie były sporządzane w formie dokumentu elektronicznego, a sporządzane w wersji tradycyjnej i wysyłane w formie skanu (pliku PDF) oraz nie zawierały kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Kontrolowany w piśmie z dnia 27 października 2021 r. potwierdził przyjętą praktykę wskazując, iż:

„udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL realizowane było w postaci wydruku papierowego, podpisywane przez osoby uprawnione, a następnie skanowane i wysyłane w odpowiedzi

²² II SA/Op 432/19, Opublikowano: ONSAiWSA 2021/2/26.

do wnioskodawcy przez ePUAP wraz z pismem przewodnim przez pracownika Urzędu Gminy Kotła (...) profilem zaufanym”.

Zgodnie z normą art. 47 u.e.l.²³ (w brzmieniu obowiązującym do dnia 4 października 2021 r.) dane są przekazywane, w zależności od żądania wnioskodawcy, w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*²⁴. Skan pisma w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną*²⁵, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 4 października 2021 r.²⁶).

Kontrola wykazała, że we wszystkich odpowiedziach na wnioski o udostępnianie danych z rejestru PESEL organ nie wskazywał podstawy prawnej działania. W przypadku braku możliwości wydruku podstawy prawnej na formularzu systemowym, stosownym zdaje się być sporządzanie pisma przewodniego zawierającego podstawę prawną działania organu lub jej wskazanie w rubryce „uwagi”. Zgodnie bowiem z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

W aktach większości spraw prowadzonych tradycyjnie²⁷ na pismach stanowiących odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych stwierdzono brak informacji o sposobie wysyłania odpowiedzi, co stanowi uchybienie obowiązku określonego w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej, niemniej jednak w dokumentacji spraw znajdowały się zwrotne potwierdzenia odbioru.

W toku kontroli stwierdzono, iż na wszystkich pismach widnieje prawidłowa pieczęć pracownika, wskazująca na działanie z upoważnienia Wójta Gminy Kotła. Jak ustalono na podstawie przekazanych w toku kontroli upoważnień, w okresie podpisywania kontrolowanych dokumentów pracownicy Urzędu Gminy Kotła: Sekretarz Gminy²⁸ oraz Kierownik Referatu Organizacyjno-Administracyjnego Spraw Obywatelskich i Oświaty²⁹ posiadali upoważnienie do udostępniania danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL w imieniu Wójta Gminy Kotła, zgodnie z art. 50 u.e.l.

Kontrola wykazała, że organ realizował sprawy terminowo. Wyjątkiem jest sprawa ROA.5345.1.33.2021.EKN, która została rozstrzygnięta z naruszeniem terminów określonych w art. 35 k.p.a. W związku z tym, organ powinien sporządzić przed upływem miesiąca odpowiednie zawiadomienie o wydłużeniu terminu na rozpoznanie sprawy, zgodnie z art. 36 k.p.a. W aktach sprawy nie ma informacji o zawiadomieniu strony o przedłużonym terminie na rozpatrzenie wniosku.

²³ Art. 47 ust. 1 zmieniony przez art. 119 pkt 14 lit. a ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U.2020.2320) zmieniającej nin. ustawę z dniem 5 października 2021 r.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 2070 ze zm.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 344 ze zm.

²⁶ Art. 39¹ zmieniony przez art. 61 pkt 5 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U.2020.2320) zmieniającej nin. ustawę z dniem 5 października 2021 r.

²⁷ Odpowiedzi kierowane do wnioskujących o udostępnienie danych komorników.

²⁸ Upoważnienie nr 005227/2019 z dnia 1 lipca 2019 r.

²⁹ Upoważnienie nr 005212/2021 z dnia 26 marca 2021 r.

[dowód: akta kontroli str. 35-42, 654-967]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące udostępniania danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, na podstawie ustawy o ewidencji ludności oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Kotla zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

W związku z powyższym, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

W ZAKRESIE EWIDENCJI LUDNOŚCI:

1. W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania wskazywać pełną podstawę prawną.
2. Prawidłowo ustalać datę wszczęcia postępowania administracyjnego.
3. Prawidłowo ustalać strony postępowania i przestrzegać art. 10 k.p.a.
4. Pouczać strony o treści art. 79 § 2 k.p.a. oraz art. 95 § 1 k.p.a.
5. Zaświadczenia na podstawie art. 45 ust. 2 u.e.l. wydawać jedynie na wniosek osoby zainteresowanej.
6. Pisma kierować do osoby wyznaczonej w postanowieniu sądu o ustanowieniu kuratora dla osoby nieobecnej po uprawomocnieniu się tego postanowienia.
7. Przestrzegać art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.
8. W decyzjach wskazywać pełną podstawę prawną, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.
9. Prowadzić metrykę sprawy zgodnie z art. 66a k.p.a.
10. Decyzje wydane w formie dokumentu elektronicznego opatrywać prawidłowym podpisem, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.
11. W przypadku gdy w postępowaniu rozpatrywanych jest łącznie kilka spraw, wydawać do każdej z nich osobne decyzje.
12. Decyzje doręczać pełnomocnikowi na wskazany w pełnomocnictwie adres.
13. Na wydawanych decyzjach zamieszczać stosowną adnotację dotyczącą opłaty skarbowej.
14. Przestrzegać terminów załatwiania spraw wynikających z art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku braku możliwości, podejmować czynności przewidziane w art. 36 § 1 k.p.a.
15. W treści pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia informować stronę o organie, do którego można wnieść rzeczone ponaglenie, zgodnie z art. 37 § 3 k.p.a.
16. W przypadku braków formalnych podania podejmować czynności jedynie na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
17. Prawidłowo ustalać posiadanie przez wnioskodawcę interesu prawnego w uzyskaniu danych.
18. Do czynności wyjaśniających wzywać na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.

19. W przypadku pism doręczanych do strony drogą elektroniczną, tworzyć je w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy ważnego, kwalifikowanego certyfikatu.
20. W pismach stanowiących odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych z rejestru PESEL wskazywać podstawę prawną działania organu.
21. Realizować obowiązek wynikający z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 25 lutego 2022 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski