



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 15 marca 2022 r.

NK-KSE.431.1.60.2021.MJ

Pan
Robert Lewandowski
Burmistrz Gminy Żmigród

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 29 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. 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 23 listopada 2021 r. nr: NK-KSE.0030.176.2021.MJ oraz NK-KSE.0030.177.2021.MJ, kontrolerzy z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Magdalena Janiszewska – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Karol Pieprz – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadzili w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie (plac Wojska Polskiego 2-3, 55-140 Żmigród) kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności, wykonywanych 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 Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2021 r. nr NK-KSE.430.2.2021.MK.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów 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.

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz.U. z 2022 r. poz.135.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Robert Lewandowski – Burmistrz Gminy Żmigród. Zadania z kontrolowanego zakresu były realizowane przez dwóch pracowników: inspektora ds. ewidencji ludności oraz inspektora ds. dowodów osobistych i działalności gospodarczej z Referatu Organizacyjno-Prawnego. Bezpośredni nadzór nad ww. komórką organizacyjną Urzędu sprawuje Sekretarz Gminy⁴.

Realizację przez Burmistrza Gminy Żmigród zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących ewidencji ludności oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

USTALENIA KONTROLI

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

W kontrolowanym okresie wydano 37 decyzji administracyjnych oraz 2 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Kontroli poddano 10 z ww. decyzji oraz wszystkie postanowienia. Trzy spośród ww. spraw zakończono umorzeniem postępowania (ORP.5343.23.2021, ORP.5343.11.2021, ORP.5343.2.2020). W pozostałych przypadkach organ wydał decyzję w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego⁵.

W toku kontroli stwierdzono, iż organ weryfikował wpływające wnioski pod względem formalnym. Dodatkowo we wszystkich sprawach, w których było to wymagane⁶, do akt załączony został dokument potwierdzający wpłatę opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, zgodnie z ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej⁷.

Postępowania prowadzono zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Strony zawiadamiane były o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.

W trakcie prowadzonych postępowań z reguły podejmowane były właściwe czynności wyjaśniające, mające na celu ustalenie stanu faktycznego, a postępowania dowodowe prowadzone były rzetelnie⁸.

Kontrola wykazała, że w nagłówkach pism, kierowanych do stron w toku postępowania administracyjnego, stosowano prawidłowe oznaczenie organu gminy (Burmistrz Gminy Żmigród).

⁴ § 26 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Burmistrza Gminy Żmigród nr 0050.34.2020 z 26 lutego 2020 r.

⁵ ORP.5343.14.2021, ORP.5343.4.2021, ORP.5343.17.2020, ORP.5343.13.2020, ORP.5343.3.2020, ORP.5343.22.2019, ORP.5343.3.2019.

⁶ Sprawy ORP.5343.14.2021 oraz ORP.5343.11.2021 prowadzone były z urzędu.

⁷ Wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, stanowiący załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1923 ze zm.).

⁸ Wyjątek stanowi sprawa nr ORP.5343.3.2019, co zostanie opisane poniżej.

Wszczęte postępowania administracyjne zakończone zostały wydaniem decyzji⁹, które zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W sprawie ORP.5343.25.2021 zaistniały przesłanki do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.), gdyż strona dokonała wymeldowania, przed jego wszczęciem. Wskazane postanowienie zawiera oznaczenie organu, datę jego wydania, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, pouczenie o zażaleniu oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania, co jest zgodne z treścią art. 124 § 1 k.p.a. W aktach znajduje się zwrotne potwierdzenie jego odbioru.

W przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, organ sporządzał stosowne sygnalizacje. Przedmiotowe pisma zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 k.p.a. określały przyczyny zwłoki, wskazywały nowy termin załatwienia sprawy oraz zawierały pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia. Przy czym w 8 sprawach organ nie dotrzymał wyznaczonego w nich terminu, co zostanie szerzej opisane przy omawianiu kwestii terminowości prowadzonych postępowań.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., sporządzane są zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy¹⁰.

W toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia. Na podstawie akt postępowania nr ORP.5343.23.2021 nie sposób ustalić, że akt notarialny załączony do wniosku odnosi się do nieruchomości, której dotyczy przedmiotowe postępowanie. W piśmie z 27 grudnia 2021 r., nr ORP.1710.6.2021¹¹ Burmistrz wyjaśnił, iż:

„adres potwierdzono telefonicznie z pracownikiem Referatu Architektury i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miejskiego na podstawie dostępnych ewidencji”.

Wyjaśnienie zostało uwzględnione. Niemniej wskazać należy, że powyższe ustalenie nie znajduje odzwierciedlenia w aktach sprawy, co jest niezgodne z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a., która wskazuje, iż *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 protokołu przesłuchania strony z 12 grudnia 2019 r., dot. sprawy ORP.5343.3.2019 wynika, że strona nie opuściła lokalu dobrowolnie. Strona wyjaśniła, że aktualnie nie przebywa w mieszkaniu z uwagi na wymienione zamki, obecnie przebywa na ogródkach działkowych,

⁹ Wyjątek stanowi postępowanie nr ORP.5343.19.20220, w którym organ wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, co zostanie opisane poniżej.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

¹¹ Zwany dalej wyjaśnieniami z 27 grudnia 2021 r.

a do opuszczenia lokalu została zmuszona. Strona wskazała również, że jest właścicielem lokalu. Niemniej organ nie podjął czynności wyjaśniających w celu ustalenia, czy strona podjęła kroki prawne, które umożliwiłyby jej powrót do nieruchomości, której dotyczy postępowanie. W wyjaśnieniach z 27 grudnia 2021 r. wskazano, że:

„wniosek złożony po ok. 4 letnim okresie opuszczenia lokalu przez stronę, zgodnie z art. 344 § 2 KC roszczenie wygasa w ciągu roku od dnia naruszenia. Strona mając możliwość wypowiedzenia się co do zebranego materiału w sprawie nie przedłożyła dokumentów wskazujących na podjęcie kroków prawnych, które umożliwiłyby jej powrót do nieruchomości, dlatego też organ uważał, że opuszczenie lokalu było dobrowolne. Sam wyrok przywracający posiadanie przedmiotowego lokalu przez w/w osobę nie byłby wystarczający. Zdaniem organu wyegzekwowanie takiego wyroku, tj. faktyczne ponowne zamieszkanie w lokalu uzasadniałoby posiadanie w nim zameldowania”.

Wskazać należy, że o opuszczeniu miejsca stałego pobytu można mówić tylko wtedy, gdy dana osoba fizycznie nie przebywa w określonym lokalu i ma zamiar opuszczenia tego lokalu na stałe, a zamiar ten związany jest z założeniem w nowym miejscu ośrodka osobistych i majątkowych interesów. Dlatego też obowiązkiem organów administracji prowadzących postępowanie w sprawie o wymeldowanie jest ustalenie, w oparciu o zebrany materiał dowodowy, czy dana osoba trwale oraz dobrowolnie opuściła lokal, w którym była zameldowana na pobyt stały¹². W związku z powyższym to na organie spoczywa obowiązek dokonania ustaleń w powyższym zakresie. Sam fakt, iż strona nie dołączyła z własnej inicjatywy dokumentów, o których mowa powyżej nie stanowi udowodnienia, że przedmiotowe kroki prawne nie zostały podjęte. Obowiązkiem organu jest zebranie całości materiału dowodowego¹³, na przykład poprzez wezwanie o przedstawienie dodatkowych dowodów lub złożenie stosownych wyjaśnień. Niemniej organ nie podjął czynności w tym zakresie. Jednocześnie warto zauważyć, iż budzi wątpliwości również fakt, czy strona skoncentrowała swoje sprawy osobiste i majątkowe na terenie ogródków działkowych, gdyż nawet nie miała możliwości odbioru korespondencji w tym miejscu. Jednocześnie mając na uwadze przytoczone wyżej wyjaśnienia zauważyć należy, że zgodnie z dyspozycją wskazanego art. 344 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny¹⁴ **roszczenie wygasa, jeżeli nie będzie dochodzone w ciągu roku od chwili naruszenia**. Niemniej jednak organ nie dokonał ustaleń, czy taka sytuacja ma miejsce w omawianym przypadku. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że postępowanie wyjaśniające w omawianym przypadku nie zostało przeprowadzone rzetelnie, gdyż w zgromadzonym materiale dowodowym zabrakło dokumentów dotyczących dokonania ustaleń w opisanym powyżej zakresie.

W toku kontroli ustalono, że pismem z 27 maja 2021 r. nr ORP.5343.14.2021 wezwano świadka do osobistego stawiennictwa w Urzędzie w dniu 10 czerwca. Przedmiotowe pismo zostało doręczone 14 czerwca 2021 r. W związku z powyższym zauważyć należy, że świadek nie został prawidłowo wezwany. Co prawda przesłuchanie odbyło się 14 czerwca 2021 r.,

¹² Vide Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2130/15.

¹³ Zob. art. 77 § 1 k.p.a.

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

niemniej w przeprowadzeniu tego dowodu nie miała możliwości uczestniczenia strona postępowania. Zauważyć należy, że wyznaczając ww. termin organ nie uwzględnił treści art. 44 oraz art. 79 § 1 k.p.a. Tożsama sytuacja dotyczy sprawy nr ORP.5343.4.2021, w której pismem z 30 marca 2021 r. wezwano świadków do stawienia się w Urzędzie w dniu 14 kwietnia 2021 r. (termin na odbiór przedmiotowych pism z placówki pocztowej upłynął 16 kwietnia 2021 r.). Niewłaściwie wyznaczono datę przesłuchania świadka również w sprawie ORP.5343.3.2019 (w której pismem z 19 marca 2019 r. wezwano do stawienia się w Urzędzie 29 marca 2019 r.). W wyjaśnieniach z 27 grudnia 2021 r. wskazano, że:

„Organ omyłkowo wyznaczył termin wezwania świadka”.

Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, że w sprawie ORP.5343.19.2020 organ wezwał o uzupełnienie braków formalnych podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., podczas gdy wezwanie dotyczyło braku opłaty skarbowej. Wskazać należy, że w przypadku stwierdzenia braków fiskalnych, organ obowiązany jest zastosować procedurę przewidzianą w art. 261 § 1 i § 2 k.p.a. Z wyjaśnień z 27 grudnia 2021 r. wynika, że dokonanie wezwania w opisany powyżej sposób było spowodowane omyłką organu.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że organ 30 listopada 2020 r. wydał postanowienie nr ORP.5343.19.2020 o odmowie wszczęcia postępowania. Zauważyć należy, że wniosek w przedmiotowej sprawie wpłynął do Urzędu 30 października 2020 r. (data wszczęcia ww. postępowania), a strona zgłosiła wymeldowanie 9 listopada 2020 r. W takiej sytuacji należało wydać decyzję na podstawie art. 105 k.p.a. w zw. z art. 35 u.e.l. w sprawie umorzenia przedmiotowego postępowania, gdyż było ono już w toku. Wskazać należy, że w myśl art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. W piśmie z 27 grudnia 2021 r. wyjaśniono, że:

„Omyłkowo zostało wydane postanowienie”.

Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

W toku kontroli ustalono, że wezwanie wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień z 6 sierpnia 2020 r. nie wskazywało w jakim charakterze osoba zostaje wezwana, co jest niezgodne z treścią art. 54 § 1 pkt 3 k.p.a. Natomiast zawiera ono pouczenie o możliwości ukarania grzywną w przypadku nieusprawiedliwionego niezastosowania się do wezwania. W związku z powyższym wskazać należy, że błędne jest pouczanie stron o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, tj. o treści art. 88 k.p.a. W myśl ww. przepisu kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51 k.p.a.), mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny jako **świadek lub biegły** albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną (...). W związku z powyższym, ten środek przymusu może być orzekany wobec świadków, biegłych i osób trzecich, natomiast organ nie może nałożyć grzywny na stronę, w przypadku niestawienia się. Do przesłuchania stron nie stosuje się, zgodnie z art. 86 k.p.a., żadnych środków przymusu¹⁵.

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 86 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021.

Jednocześnie stwierdzono, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 18 maja 2020 r. nr ORP.5343.2.2020 nie zawiera daty jego wszczęcia. Zauważyć należy, że w innych zawiadomieniach o powyższym organ również nie określał daty, niemniej w pozostałych przypadkach były one sporządzane w dzień wpływu wniosku. Mając na uwadze, że w ww. sprawie podanie wpłynęło 19 lutego 2020 r., a ponowne zawiadomienie z 18 maja 2020 r. zostało wysłane z uwagi na pozyskanie przez organ adresu strony, powinno ono wskazywać datę wszczęcia przedmiotowego postępowania.

Dodatkowo należy zauważyć, że organ w zawiadomieniach o możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego nr ORP.5343.14.2021, ORP.5343.4.2021, ORP.5343.17.2020, ORP.5343.3.2020, ORP.5343.13.2020, ORP.5343.22.2019, ORP.5343.3.2019 informuje strony o zakończeniu postępowania administracyjnego. Wyjaśnić należy, że postępowanie administracyjne kończy się wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie, natomiast na etapie sporządzania przedmiotowego pisma organ zakończył jedynie czynności postępowania dowodowego. Jednocześnie mając na uwadze, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.) warto wskazać, że zasadne byłoby aby w ww. zawiadomieniach powoływać podstawę prawną działania organu (tj. art. 10 § 1 k.p.a.).

Kontrola wykazała, że podstawa prawna wydanych decyzji w sprawie umorzenia postępowania powołana została w sposób niepełny, gdyż przywołuje jedynie art. 105 § 1 k.p.a., pominięty został natomiast art. 35 u.e.l., co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w sprawie ORP.5343.3.2020 organ wydał jedną decyzję dotyczącą wymeldowania dwóch osób. W związku z powyższym wyjaśnić należy, że postępowania meldunkowe dotyczące członków jednej rodziny spełniają wymogi wynikające z art. 62 k.p.a., wprowadzającego instytucję współuczestnictwa formalnego. Postępowanie, w którym łącznie rozpatrywanych jest kilka spraw administracyjnych, kończy się wydaniem w każdej sprawie odrębnych decyzji¹⁶.

Stwierdzono również, że w wydanych decyzjach zabrakło pouczenia o skutkach zrzeczenia się odwołania, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.

Jednocześnie w trakcie czynności kontrolnych zauważono, że w sprawach ORP.5343.17.2020, ORP.5343.3.2020, ORP.5343.2.2020 korespondencja do dwóch stron postępowania (małżeństwa) adresowana i wysyłana była jednym pismem. W związku z powyższym należy wyjaśnić, iż jest to praktyka nieprawidłowa. Decyzję i inne pisma należy doręczać każdemu z małżonków osobno. Pisma kierowane do strony powinny być imienne, tzn. wymieniające stronę postępowania jako indywidualnie określonego adresata. Strona jest wtedy podmiotem, w stosunku do którego dokonywana jest czynność doręczenia. Pogląd uznający, że doręczenie jednemu ze współmałżonków rozstrzygnięcia w sprawie, wywierało taki sam skutek jakby doręczono je obojgu należy uznać za błędny i nie znajdujący uzasadnienia w przepisach prawa¹⁷.

¹⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 62 k.p.a., wyd. 17, Warszawa 2021. Dodatkowo obszernie wyjaśnienia na ten temat przedstawiono w piśmie nr SOC-OP.621.1.166.2017.AB z 10 czerwca 2019 r.

¹⁷ *vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2000 r., sygn. II SA/Kr 298/00, wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2012 r., sygn. VII SA/Wa 297/12.

W toku kontroli ustalono, że na wydanych decyzjach organ nie zamieszcza adnotacji o opłacie skarbowej, co jest niezgodne z dyspozycją art. 8 ust. 3 ww. ustawy o opłacie skarbowej.

W trakcie czynności kontrolnych zauważono również, że organ nie zamieszcza na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy informacji, co do sposobu ich wysyłki, np. poprzez list polecony, list priorytetowy, czy też doręczenie elektroniczne, co stanowi uchybienie obowiązku określonego w § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej¹⁸.

Ponadto zauważyć należy, że na egzemplarzu decyzji ORP.5343.3.2019 pozostawionym w aktach sprawy, doręczonej 14 stycznia 2020 oraz 30 stycznia 2020 r. (fikcja doręczenia) zamieszczono błędną adnotację wskazującą, kiedy stała się ona ostateczna, wskazano dzień 15 lutego 2020 r., niemniej powinna zostać wpisana data 14 lutego 2020 r.

Odnosząc się **do terminowości** prowadzonych spraw zauważyć należy, że w 8 sprawach¹⁹ organ nie dotrzymał terminu wskazanego w zawiadomieniu o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, przy czym nie sporządził następnej sygnalizacji o powyższym. W wyjaśnieniach z 27 grudnia 2021 r. wskazano, że:

„Nie dotrzymanie terminu wynika z opieszałości operatora Poczty Polskiej. Założeniem organu było wywiązanie się z terminu, jednak zwrotne potwierdzenia odbioru docierały z opóźnieniem”.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że brak zwrotnego potwierdzenia odbioru pisma nie stanowi przeszkody w sporządzeniu kolejnego zawiadomienia o nowym terminie załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 36 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 30-719, 1039-1042]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia przez Burmistrza Gminy Żmigród postępowań administracyjnych, na podstawie art. 35 u.e.l. oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Zagadnienie dotyczące terminowości realizacji spraw w tym zakresie oceniono **negatywnie**.

Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru Pesel oraz rejestru mieszkańców

¹⁸ Rozporządzenie 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, ze zm.) – dalej: Instrukcja kancelaryjna.

¹⁹

Nr sprawy	Nowy termin załatwienia sprawy wskazany w zawiadomieniu	Data wydania decyzji
OR.5343.14.2021	15.07.2021	20.07.2021
OR.5343.4.2021	27.06.2021	27.07.2021
OR.5343.17.2020	12.12.2020	23.12.2020
OR.5343.13.2020	21.11.2020	08.12.2020
OR.5343.2.2020	18.06.2020	19.06.2020
OR.5343.3.2020	28.07.2021	08.09.2021
OR.5343.3.2019	04.01.2020	08.01.2020
OR.5343.22.2019	12.01.2020	29.01.2020

Kontroli poddano 30 spraw dotyczących udostępnienia danych z rejestru PESEL oraz rejestru mieszkańców²⁰, a także trzy sprawy²¹ w których w formie decyzji odmówiono udostępnienia danych. Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

Ustalono, że za wyjątkiem sprawy ORP.5345.70.2020, w większości spraw wnioski odpowiadały wymaganiom przewidzianym w § 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 faktycznego²².

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, iż w większości spraw wnioskodawcami były podmioty zwolnione z opłaty za udostępnienie danych, na podstawie art. 53 pkt 1 oraz 54 u.e.l. W sprawach ORP.5345.73.2020, ORP.5345.61.2021 oraz ORP.5345.120.2021 w aktach znajdował się dowód dokonania opłaty za udostępnienie danych (31 zł)²³, a w sprawie ORP.5345.73.2020 dodatkowo potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa (17 zł)²⁴.

W odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL organ co do zasady udostępniał dane zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, w zakresie w jakim wykazał on uprawnienia do uzyskania żądanych danych. Na podstawie dokonanej przez organ czynności technicznej weryfikacji podpisu elektronicznego wnioskodawcy stwierdzono, iż podpis elektroniczny, którym były opatrzone wnioski o udostępnienie danych²⁵, wywoływał skutki prawne, bowiem został złożony w okresie ważności podpisu (podpisy xades zakończone pozytywną weryfikacją), co jest zgodne z normą art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²⁶. Przy tym zauważyć należy, że weryfikacja podpisu musi mieć miejsce na etapie weryfikacji wniosku pod względem formalnym i powinna zostać udokumentowana w aktach sprawy.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia.

W 5 sprawach²⁷ organ przekazał większość informacji, których żądał wnioskodawca, lecz w pismach stanowiących odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców zawarto sformułowanie proszące wnioskodawcę o doprecyzowanie wniosku. W wyjaśnieniach z dnia 13 grudnia 2021 r. o sygn. ORP.1710.6.2021 (4) wskazano:

²⁰ ORP.5345.6.2020, ORP.5345.12.2020, ORP.5345.20.2020, ORP.5345.37.2020, ORP.5345.55.2020, ORP.5345.70.2020, ORP.5345.79.2020, ORP.5345.82.2020, ORP.5345.85.2020, ORP.5345.99.2020, ORP.5345.116.2020, ORP.5345.120.2020, ORP.5345.126.2020, ORP.5345.139.2020, ORP.5345.147.2020.

ORP.5345.8.2021, ORP.5345.21.2021, ORP.5345.28.2021, ORP.5345.44.2021, ORP.5345.61.2021, ORP.5345.73.2021, ORP.5345.86.2021, ORP.5345.99.2021, ORP.5345.103.2021, ORP.5345.117.2021, ORP.5345.125.2021, ORP.5345.138.2021, ORP.5345.145.2021, ORP.5345.151.2021, ORP.5345.158.2021.

²¹ ORP.5345.73.2020, ORP.5345.124.2020, ORP.5345.120.2021.

²² Dz.U. poz. 2523 – obowiązujące od 1 stycznia 2019 r.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie opłat za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców oraz rejestru PESEL z dnia 22 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2482).

²⁴ *Wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia*, stanowiący załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1923).

²⁵ ORP.5345.55.2020, ORP.5345.82.2020, ORP.5345.8.2021, ORP.5345.28.2021, ORP.5345.151.2021.

²⁶ T. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.

²⁷ ORP.5345.37.2020, ORP.5345.85.2020, ORP.5345.147.2020, ORP.5345.145.2021, ORP.5345.158.2021.

„organ (...) przez ten zapis informował z jakich powodów daty nie zostały udostępnione. Organ oczekiwał konkretnego określenia (...) dat jakie mają być udostępnione. Komornik nie udzielił odpowiedzi.”

oraz dodatkowo:

„(...) organ nie wzywał odrębnym pismem do złożenia wyjaśnień w tym zakresie.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że w opisywanych sprawach organ mógł udostępnić żądane dane w części, co do której nie miał wątpliwości odnośnie treści wniosku, zaś w pozostałym zakresie, dotyczącym dat zameldowania lub wymeldowania, należało wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 50 k.p.a. do sprecyzowania wniosku. Wspomniany przepis daje organowi możliwość wzywania do złożenia wyjaśnień, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

W związku z tym należy stwierdzić, że organ nie udostępnił całości żądanych danych, a opisana praktyka stanowi nieprawidłowość wynikającą z nieprzestrzegania procedur.

W sprawie ORP.5345.70.2020 został złożony wniosek o udostępnienie numerów PESEL osób, które nie regulują należności wobec wnioskodawcy. Organ wezwał, na podstawie art. 64 k.p.a., do uzupełnienia podania poprzez wypełnienie odpowiedniego wzoru oraz wskazanie interesu prawnego w otrzymaniu żądanych informacji, poprzez wskazanie przepisu prawa materialnego, a także dostarczenie dokumentów potwierdzających ten interes pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Wnioskodawca nie odpowiedział na wezwanie. W tym miejscu wskazać należy, że w przypadkach, w których wnioskodawcy nie uzupełniają braków formalnych podania we wskazanym w piśmie terminie, zasadnym jest informowanie ich o pozostawieniu podania bez rozpoznania²⁸.

W odniesieniu do powyższej sprawy, dodatkowo warto podkreślić, że brakiem formalnym nie jest brak złożenia przez wnioskodawcę wniosku na urzędowym formularzu. Ustawa o ewidencji nie formułuje obowiązku złożenia wniosku na formularzu przewidzianym w rozporządzeniu. W art. 47 ust. 1 u.e.l. wskazano jedynie, że wniosek musi zostać złożony w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Wniosek o udostępnienie danych musi jednak spełniać wszystkie wymogi wynikające z przepisów prawa. Zatem, gdy wnioskodawca nie złoży wniosku na urzędowym formularzu i organ stwierdzi, że zawiera on braki formalne, należy wezwać stronę do ich uzupełnienia (wskazując je w wezwaniu). Oprócz tego do wezwania można załączyć wzór wniosku, określony w rozporządzeniu, z propozycją wykorzystania²⁹ i wyjaśnieniem, że urzędowy formularz zawiera wszystkie niezbędne elementy wniosku, a jego uzupełnienie zgodnie z instrukcją, pozwolić może na uniknięcie braków formalnych³⁰. Natomiast zagadnienie wykazania interesu prawnego przez wnioskodawcę do uzyskania danych, szerzej wyjaśnione zostanie w dalszej części projektu wystąpienia pokontrolnego. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 października 2020 r. sygn. II SAB/Gd 40/20.

²⁹ W opisywanej sprawie organ wysłał do wnioskodawcy wzór wniosku o udostępnienie danych.

³⁰ Przedmiotowa kwestia została opisana szerzej w „Zbiorczym zestawieniu odpowiedzi na pytania dotyczące problematyki udostępniania danych” opracowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W toku kontroli stwierdzono, że za wyjątkiem sprawy ORP.5345.151.2021, odpowiedzi na wnioski dostarczone do organu w formie elektronicznej zostały wysłane do wnioskodawców w nieprawidłowy sposób. Z kontrolowanych akt spraw wynika, iż pisma zostały sporządzone w wersji papierowej, zaopatrzone w podpis własnoręczny i doręczone wnioskodawcy za pośrednictwem platformy e-PUAP w formie skanu. W dwóch przypadkach³¹ pisma przewodnie zostały podpisane podpisem elektronicznym pracownika urzędu gminy. W pozostałych sprawach pisma przewodnie nie zawierały podpisu elektronicznego³². Podkreślić trzeba, że skan decyzji w formie PDF, bez pliku zawierającego elektroniczny podpis, nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³³, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a.³⁴

Przy tym należy jednak stwierdzić, że na podstawie spraw poddanych kontroli, można zauważyć, iż zostały podjęte działania przez organ, zmierzające do prawidłowego kierowania odpowiedzi w formie elektronicznej do wnioskodawców, co należy ocenić pozytywnie.

Kontrola wykazała, że we wszystkich nagłówkach sporządzanych pism widnieje prawidłowe oznaczenie organu, tj. Burmistrza Gminy Żmigród, a odpowiedzi zostały podpisane przez prawidłowo upoważnione osoby.

W toku kontroli stwierdzono, że odpowiedzi zostały doręczone wnioskodawcom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia.

W przypadku odmowy udostępnienia danych organ, wydawał decyzje, które zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W toku czynności kontrolnych w sprawie ORP.5345.73.2020, zakończonej wydaniem decyzji odmawiającej udostępnienia danych, stwierdzono następujący stan rzeczy. Wnioskodawca skierował wniosek o aktualne dane adresowe oraz aktualne imię i nazwisko osoby, której wniosek dotyczy. W uzasadnieniu wskazano, iż wnioskodawca podejmuje kroki celem odzyskania istniejącej należności. Jako dowód przedstawiono wyciąg z ksiąg banku wskazujący wysokość należności oraz przedegzekucyjne wezwanie do uregulowania zadłużenia. W odpowiedzi na wniosek organ gminy wezwał wnioskodawcę, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do usunięcia braków wniosku poprzez wykazanie interesu prawnego (wskazanie przepisu prawa materialnego, który stwierdza podstawę do żądania danych) oraz do przedłożenia dokumentów potwierdzających ten interes. Na wezwanie, wnioskodawca dostarczył kolejne dokumenty³⁵ oraz wskazał przepisy, na podstawie których uzasadnia żądanie

³¹ ORP.5345.82.2020, ORP.5345.28.2021.

³² ORP.5345.55.2020, ORP.5345.8.2021.

³³ T. j. Dz. U. z 2020, poz. 344.

³⁴ W brzmieniu obowiązującym do 4 października 2021 r.

³⁵ Regulamin zawarcia umowy w trybie szybkiego podpisu; formularz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego; Kartę klienta; zgodę na przetwarzanie danych osobowych; Umowę kredytu za zakup towarów/usług.

udostępnienia danych. Organ gminy wydał decyzję z dnia 10 sierpnia 2020 r. odmawiającą udostępnienia danych. W uzasadnieniu powołano się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 417/11 i wskazano, iż w opisywanej sprawie nie wykazano interesu prawnego, bowiem we wniosku powołano się na zdarzenia mające wystąpić w przyszłości, co zostało uznane za brak udowodnienia aby interes był aktualny i istniejący.

Na początku należy wskazać, że o istnieniu interesu prawnego decydują, w myśl ugruntowanych poglądów orzecznictwa, przepisy prawa przyznające stronie konkretne, indywidualne i aktualne korzyści³⁶. Zatem o interesie prawnym w udostępnieniu danych można mówić wówczas, gdy żądane informacje o osobie poszukiwanej są niezbędne wnioskodawcy w celu dokonania określonych czynności wynikających z przepisów prawa³⁷. Wnioskodawca jest przy tym zobowiązany do przedłożenia dokumentów potwierdzających interes prawny, na który się powołuje. W piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 października 2019 r., sygn. DSO-WUI-6174-2-5.1/2019 wyjaśniono, że wnioskodawca nie ma obowiązku podania we wniosku o udostępnienie danych konkretnego przepisu prawa, z którego ma wynikać jego interes prawny w otrzymaniu żądanych informacji dotyczących osoby poszukiwanej. Wystarczające jest aby, na podstawie treści uzasadnienia złożonego wniosku, popartego stosownymi dokumentami, organ mógł ustalić związek przyczynowy pomiędzy zgłoszonym żądaniem, a przepisami prawa, regulującymi sferę praw czy obowiązków wnoszącego podanie.

Dodatkowo warto wskazać, że w przypadku kiedy ocena dokumentów przedłożonych przez wnioskodawcę nie pozwala na pozytywne rozpatrzenie wniosku i w konsekwencji udostępnienie danych, organ w toku prowadzonego postępowania administracyjnego powinien wezwać wnioskodawcę do przedłożenia w określonym terminie dokumentów potwierdzających interes prawny w uzyskaniu żądanych danych, na podstawie art. 50 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie nie było podstaw do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia danych wnioskodawcy. Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur oraz błędna interpretacja przepisów.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że w większości spraw postępowania były zakończone terminowo, za wyjątkiem sprawy ORP.5345.70.2020. We wskazanej sprawie wniosek wpłynął 1 czerwca 2020 r., lecz wezwanie do uzupełnienia braków zostało sporządzone po miesiącu (pismo z dnia 1 lipca 2020 r.). Mając na uwadze powyższe podkreślić należy, że w myśl art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Sformułowanie "bez zbędnej zwłoki", o którym mowa w art. 35 § 1 k.p.a. oznacza zakaz nieuzasadnionego przedłużania postępowania administracyjnego i powinność dążenia przez organ do niezwłocznego załatwienia sprawy³⁸. Dlatego też wezwanie do uzupełnienia wniosku powinno zostać sporządzone niezwłocznie. Należy

³⁶ *Vide* Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. IV SA/Wa. 1070/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 1998 r., sygn. II SA 1390/98.

³⁷ Np. realizacji przysługującego prawa, czy wykonania ciążącego na nim obowiązku.

³⁸ Wyrok WSA Białystok z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Bk 122/20.

nadmienić, że opisana nieprawidłowość narusza zasadę szybkości postępowania określoną w art. 12 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 720-1038]

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

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Gminy Żmigród 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, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

1. Czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrzymywać w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.
2. Postępowanie dowodowe prowadzić rzetelnie.
3. Prawidłowo ustalać termin przesłuchania świadka, z uwzględnieniem czasu niezbędnego na doręczenie korespondencji.
4. W przypadku stwierdzenia braków fiskalnych stosować procedurę przewidzianą w art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.
5. W sytuacji gdy strona zgłasza wymeldowanie po dacie wszczęcia postępowania administracyjnego w tej sprawie, wydawać decyzję na podstawie art. 105 k.p.a. w zw. z art. 35 u.e.l. w sprawie umorzenia przedmiotowego postępowania.
6. Prawidłowo formułować treść wezwań strony do złożenia wyjaśnień.
7. W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania wskazywać datę jego wszczęcia.
8. Prawidłowo redagować treść zawiadomień o możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego.
9. Prawidłowo powoływać podstawę prawną decyzji.
10. W decyzjach zawierać pouczenie o skutkach zrzeczenia się odwołania.
11. Korespondencję doręczać każdemu z małżonków osobno.
12. Na wydawanych decyzjach zamieszczać adnotację o opłacie skarbowej.
13. Na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy zamieszczać informację, co do sposobu ich wysyłki.
14. Sprawy załatwiać terminowo, w przypadku braku możliwości, w każdym przypadku stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a.
15. W przypadkach gdy jest to konieczne wzywać wnioskodawcę o sprecyzowanie wniosku, na podstawie art. 50 k.p.a.
16. W sytuacji gdy wnioskodawca nie uzupełnił braków formalnych podania we wskazanym terminie, informować o pozostawieniu podania bez rozpoznania.

17. W trybie art. 64 § 2 k.p.a. wzywać do uzupełnienia jedynie braków formalnych podania.
18. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych, sporządzane w formie elektronicznej, zaopatrywać stosownym podpisem elektronicznym.
19. W nagłówkach wszystkich pism stosować właściwe oznaczenie organu udostępniającego dane.
20. Udostępniać dane jednostkowe z rejestrów bez zbędnej zwłoki.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie **w terminie do 14 kwietnia 2022 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski