



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 3 września 2021 r.

NK-KSE.431.1.41.2021.KL

Pan
Piotr Lewandowski
Burmistrz Miasta Duszniki-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 7-27 lipca 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 1 lipca 2021 r. nr: NK-KSE.0030.98.2021.KL oraz NK-KSE.0030.99.2021.KL, kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Katarzyna Lipke – zastępca kierownika Oddziału Kontroli, Skarg i Egzekucji (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Karol Pieprz – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadzili w Urzędzie Miejskim w Dusznikach - Zdroju (ul. Rynek 6, 57-340 Duszniki-Zdrój) kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących dowodów osobistych na podstawie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³ – zwanej dalej „u.d.o.” oraz zmiany imion i nazwisk, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska⁴.

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:

1. ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tj.:
 - realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych,

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz.U. z 2019 r. poz.1464.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 816 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 707.

- udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych (dalej zwany RDO) oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi,
 - odmowa wydania dowodu osobistego,
2. ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska: prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie ww. ustawy dot. zmiany imienia i nazwiska oraz informowanie o zaistniałych zmianach.

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

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Piotr Lewandowski – Burmistrz Miasta Duszniki-Zdrój. Sprawy z kontrolowanego zakresu prowadzone były przez młodszego referenta ds. obywatelskich oraz Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich.

Realizację przez Burmistrza Miasta Duszniki-Zdrój zadań z zakresu administracji rządowej oceniono:

- ***negatywnie w zakresie dowodów osobistych,***
- ***negatywnie w zakresie zmiany imion i nazwisk.***

Pismem nr NK-KSE.431.1.41.2021.KL z dnia 27 lipca 2021 r. przekazano Burmistrzowi Miasta Duszniki-Zdrój projekt wystąpienia pokontrolnego, do którego w ustawowym terminie nie wniósł zastrzeżeń.

Wobec powyższego przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne, zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

USTALENIA KONTROLI

DOWODY OSOBISTE

Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych

Kontroli poddano 30 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych⁵. Na tej podstawie ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁶, w związku z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawie wydawania dowodów osobistych, ich utraty,

⁵ DBC, DBM, DCA, DBV, DCC, DCC, DBF, DBK, DBF, DBF, DBH, DBJ, DCF, DCF, DCF, DCJ, DBX, DCJ, DCF, DCD, DCE, DCE, DCK, DCI, DBN, DBM, DBM, DBL, DBR, DBR

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 816., zwana dalej: „u.d.o”.

uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁷ lub w związku z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁸. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych wniosek składał rodzic⁹. W trzech sprawach¹⁰ wnioski zostały złożone w postaci elektronicznej. W toku kontroli ustalono, że organ gminy dokonał weryfikacji prawidłowości złożonego podpisu elektronicznego (za pomocą systemu Intradok4¹¹). Na potwierdzenie przekazane zostały stosowne wydruki.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż wniesione do organu wnioski o wydanie dowodu osobistego były kompletne i złożone zostały na obowiązującym w dniu składania wniosku wzorze¹¹.

W wyniku kontroli ustalono, iż do wszystkich wniosków została załączona fotografia, odzwierciedlająca, w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości, wizerunek twarzy osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.o. oraz § 7 r.d.o. i § 6 r.w.d.o. Niemniej jednak w jednej¹² sprawie do wniosku została załączona fotografia tożsama ze zdjęciem załączonym do wniosku uprzednio złożonego¹³ o wydanie dowodu osobistego. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że: (...) *sytuacja ta wynikała z faktu, że nieletnia osoba, dla której wydano dowód osobisty mieszka razem z rodzicami w Niemczech, natomiast poprzedni dowód osobisty utraciła i nie posiadała innego ważnego dokumentu tożsamości. Wnioskodawczyni przyjechała do Polski na jeden dzień, tylko po to, aby zgłosić utratę dowodu osobistego i złożyć wniosek o nowy dowód osobisty dla córki, która po przekroczeniu granicy nie mogłaby wrócić z powrotem do Niemiec, gdzie uczęszcza do szkoły. W związku z zaistniałą sytuacją i utrudniającą przemieszczanie się pandemią przyjęliśmy zdjęcie, które widniało w poprzednim dowodzie osobistym (...)*". W tym miejscu wyjaśnić należy, że dowód osobisty jest dokumentem, na podstawie którego ustalana jest w różnych (nierzadko bardzo istotnych) sytuacjach tożsamość osoby, dlatego ustawodawca określił w § 6 ust. 3 r.w.d.o., że fotografię załączaną do wniosku wykonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku. W przypadku dzieci, których wizerunek ulega zmianie znacznie szybciej niż osób dorosłych powyższa kwestia jest szczególnie istotna. Niezależnie od występującego stanu epidemii¹⁴ i miejsca swojego pobytu wnioskodawczyni miała możliwość złożenia wniosku drogą elektroniczną. Mając powyższe na uwadze stwierdzono, że wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

W 6 sprawach wnioski zostały złożone z powodu utraty¹⁵ lub uszkodzenia¹⁶ poprzedniego

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 212, obowiązujące do 11 stycznia 2020 r., zwane dalej: „r.d.o.”.

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 31, obowiązujące od 12 stycznia 2020 r., zwane dalej „r.w.d.o.”.

⁹ Dot. DBH, DBD, DBD, DBE, DBE, DBF, DBD, DBD, DBG, DBC

¹⁰ DCF, DCF, oraz DCI

¹¹ Wniesione do dnia 11 stycznia 2020 r.: na wniosku stanowiącym zał. nr 2 do r.d.o.

¹² DCC

¹³ W 2018 r.

¹⁴ §1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.): w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

¹⁵ DBM, DCC, DBF, DCJ, DBL

¹⁶ DCE

dowodu osobistego. W kopertach dowodowych znajdują się formularze zgłoszenia utraty lub uszkodzenia. Do wniosku złożonego z powodu uszkodzenia dowodu osobistego prawidłowo załączony został uszkodzony dokument tożsamości. Wnioskodawcy potwierdzali odbiór zaświadczenia o zgłoszeniu utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego na ww. formularzu. Stwierdzono natomiast brak egzemplarza zaświadczenia przeznaczonego do pozostawienia w aktach sprawy¹⁷. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że powyższy brak „wynika z błędnie przyjętej praktyki”. Powyższe stanowi naruszenie § 60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej¹⁸.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, iż nie na wszystkich wnioskach złożonych organowi gminy znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego.

W trzech sprawach¹⁹ na wnioskach odnotowano serię i numer dowodu osobistego, przy czym wcześniej (tego samego dnia) wnioskodawcy zgłosili temu samemu organowi gminy utratę wskazanych (we wnioskach) dokumentów tożsamości. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że „(...) adnotacja ta została sporządzona omyłkowo. Tożsamość osób, które utraciły dowód osobisty, a nie posiadają innego ważnego dokumentu tożsamości, zawsze ustalana jest na podstawie Rejestru Dowodów Osobistych i znajdujących się w nim zdjęć z poprzednich dowodów, w związku z czym w w/w wnioskach powinna zostać sporządzona adnotacja, że sprawdzono tożsamość w RDO.”. Pracownik zobowiązany jest sporządzać adnotacje zgodnie z rzeczywistością dokonanymi czynnościami, a nie wpisywać informacje niezgodne ze stanem faktycznym. Powyższe świadczy o braku rzetelności przy realizacji spraw i stanowi naruszenie § 8 ust. 4 r.w.d.o.

W jednej sprawie²⁰ zainicjowanej wnioskiem złożonym w formie elektronicznej, na formularzu odbioru dowodu osobistego jest adnotacja o sposobie ustalenia tożsamości rodzica, brak natomiast ww. informacji dotyczącej dziecka, dla którego personalizowany został dowód osobisty. Powyższe stanowi naruszenie § 8 ust. 4 r.w.d.o. W pozostałych dwóch sprawach, w których wnioski zostały złożone za pośrednictwem portalu e-PUAP, sposób ustalenia tożsamości został odnotowany zgodnie z § 8 ust. 4 r.w.d.o. (na formularzu odbioru dowodu osobistego).

W dwóch sprawach²¹ na wnioskach brak jakiegokolwiek adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że „(...) adnotacja ta nie została sporządzona omyłkowo. Tożsamość osoby została ustalona za pomocą Rejestru Dowodów Osobistych.”. Z uwagi na fakt, że powyższe wyjaśnienia nie znajdują odzwierciedlenia w aktach spraw, nie zasługują na uwzględnienie.

W przypadkach, w których, w imieniu dziecka wniosek o wydanie dowodu osobistego złożył rodzic - na wnioskach o wydanie dowodu osobistego znajduje się informacja o ustaleniu danych rodzica składającego wniosek. W 7 sprawach brak natomiast adnotacji o sposobie

¹⁷ W sprawie dot. DBF zaświadczenie znajdowało się w aktach sprawy, jednak nie zawierało ono pieczęci i podpisu.

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.).

¹⁹ DBM, DBF oraz DBL

²⁰ DCF

²¹ DCJ oraz DCE

ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (dziecka)²². W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że „*Adnotacja o sposobie ustalenia tożsamości nie została sporządzona omyłkowo. Tożsamość była sprawdzana u dzieci powyżej 5 roku życia poprzez poprzedni dowód osobisty lub ważny paszport, jeżeli takie dokumenty posiadały, jeżeli nie to poprzez legitymacje szkolną. Tożsamość nie była sprawdzana w przypadku dzieci powyżej 5 roku życia, które nie posiadały wcześniej żadnego dokumentu tożsamości, a które nie uczęszczały jeszcze do szkoły, więc nie posiadały jeszcze legitymacji szkolnej.*”. Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, świadczą bowiem o niewystarczającej znajomości przepisów prawa. Zgodnie z § 8 r.w.d.o. tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego ustala się na podstawie przedłożonego przez wnioskodawcę dotychczasowego dowodu osobistego lub ważnego dokumentu paszportowego tej osoby, a w przypadku osób, które nabyły obywatelstwo polskie, na podstawie posiadanego dokumentu podróży lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość (ust. 1). Jeżeli osoba ubiegająca się o wydanie dowodu osobistego nie posiada dokumentu, o którym mowa w ust. 1, organ gminy ustala jej tożsamość na podstawie danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych. Tożsamość osoby organ gminy może potwierdzić na podstawie innych dokumentów zawierających fotografię, przedłożonych przez osobę, która ubiega się o wydanie dowodu osobistego (ust. 2). W przypadku gdy wniosek jest składany w postaci elektronicznej, tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego potwierdza się przy odbiorze dowodu osobistego. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio (ust. 3). Organ gminy na wniosku odnotowuje w formie adnotacji sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, a w przypadku, o którym mowa w ust. 3, na formularzu odbioru dowodu osobistego (ust. 4). Jak wynika z powyższego ustawodawca nie dopuścił możliwości odstąpienia od obowiązku ustalania tożsamości. Zaniechanie tej czynności lub brak stosownej adnotacji stanowi naruszenie ww. przepisu.

W sprawie dot. DCC zaistniała wątpliwość, czy dziecko było obecne przy składaniu wniosku. Pracownik wyjaśnił, że „*Dziecko nie było obecne przy składaniu wniosku, natomiast było obecne przy odbiorze dowodu.*” Powyższe stanowi naruszenie art. 27 u.d.o.

Odbiór dowodu osobistego był dokonywany osobiście w siedzibie organu gminy (zgodnie z art. 30 ust. 1 u.d.o.) oraz potwierdzony był przez wpisanie daty i złożenie podpisu na formularzu odbioru dowodu osobistego, zgodnie z §11 ust. 1 r.w.d.o.

W przypadku dowodu osobistego wydanego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych dowód odbierał rodzic, zgodnie z § 11 ust. 2 i ust. 3 r.w.d.o. Zgodnie z § 12 ust. 1 r.w.d.o. odbiór zabezpieczonego dokumentu z kodem został potwierdzony w sposób, o którym mowa w § 11 ust. 1 r.w.d.o.²³.

W 15 sprawach²⁴ na formularzu odbioru dowodu osobistego, w części przeznaczonej na adnotację dotyczącą sposobu ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego odnotowywano serię i numer dowodu osobistego osoby odbierającej wydany dokument. W tej kwestii pracownik wyjaśnił, że „*Adnotacja ta wynika z błędnie przyjętej*

²² DCC, DCC, DBF, DCJ, DCF, DCK, DBR

²³ Dotyczy dowodów osobistych, w których warstwie elektronicznej zamieszczono certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia lub certyfikat podpisu osobistego.

²⁴ DCB, DCA, DBV, DCC, DBF, DBK, DBF, DBF, DBJ, DBX, DCF, DCD, DBM, DBL, DBR

praktyki, której już nie stosujemy.” Wyjaśnić zatem należy, że powyższa pozycja powinna być wypełniona przez urzędnika jeśli wniosek został złożony w formie dokumentu elektronicznego (zgodnie ze wzorem formularza). W przeciwnym razie ewentualne informacje należy umieszczać w części *Inne adnotacje*.

Organ gminy co do zasady prawidłowo dokonał unieważnienia dowodów osobistych wprowadzając do RDO właściwe daty i przyczyny unieważnienia poprzednich dowodów osobistych oraz daty odbioru nowych dokumentów. Wyjątek stanowią 2 sprawy²⁵, w których naruszony został przepis art. 50 ust. 3 pkt 4 u.d.o. oraz art. 56 ust. 1 pkt 4 lit. d) tiret czwarte u.d.o.

[dowód: akta kontroli str. 27-121]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące realizacji obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych oceniono **negatywnie**.

Udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi

Kontroli poddano 2 sprawy z zakresu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi: SCO.SO.5345.5.1.2020 i SCO.SO.5345.5.2.2021 oraz 2 sprawy z zakresu udostępniania danych w trybie jednostkowym z rejestru dowodów osobistych: SCO.SO.5344.2.2.2020 i SCO.SO.5345.5.1.2021

Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

We wszystkich sprawach kompletne wnioski zostały złożone na wnioskach odpowiadającym § 1 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi²⁶. Za wyjątkiem sprawy SCO.SO.5345.5.1.2020, na trzech wnioskach stwierdzono brak pieczęci potwierdzenia wpływu do organu zgodnie z § 42 ust. 2 oraz § 44 Instrukcji kancelaryjnej, będącej załącznikiem 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 zakładowych²⁷ (dalej: Instrukcja kancelaryjna).

Kontrola wykazała, że wnioski nie podlegały opłacie za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, na podstawie art. 73 ust. 1 lub art. 75 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych.

Stwierdzono, że w sprawach o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi udzielono odpowiedzi zgodnej z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykazał uprawnienia do ich otrzymania. Jednakże

²⁵ DCF - nieprawidłowa data unieważnienia poprzedniego dowodu osobistego oraz DCI – data odbioru nowego dowodu osobistego wprowadzona do RDO niezgodna z datą widniejącą na formularzu odbioru dokumentu.

²⁶ t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1604

²⁷ Dz.U. Nr 14, poz. 67 ze zm. (dalej: Instrukcja kancelaryjna).

w odpowiedziach na wnioski wskazywano błędną podstawę prawną udostępnienia dokumentów związanych z dowodami osobistymi. Zamiast przepisów art. 75 u.d.o. przywołano art. 72 ust. 2 u.d.o., który wskazuje jakie jednostki są uprawnione do korzystania z udostępniania danych w trybie jednostkowym.

W trakcie kontroli ustalono, że w sprawach z zakresu udostępniania danych w trybie jednostkowym z RDO organ udostępnił informacje pomimo, iż nie dysponował wnioskiem podpisanym przez wnioskodawcę²⁸. W rzeczonych sprawach organ gminy otrzymał za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych wnioski z polskiej placówki dyplomatycznej. Postępowanie zakończone zostało udostępnieniem informacji. Zgodnie z art. 63 § 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹ podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego. Tym samym, pisma służące załatwianiu spraw opatruje się podpisem. W przypadku pism utrwalonych na papierze – podpisem własnoręcznym, a w przypadku pism w postaci elektronicznej – podpisem elektronicznym równoważnym z podpisem własnoręcznym, czyli kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.³⁰ W przedmiotowych sprawach organ otrzymał za pośrednictwem ministerstwa skany wniosków. Z uwagi na braki formalne wniosku organ, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a., powinien wezwać wnoszącego o ich uzupełnienie w terminie nie krótszym niż 7 dni od daty doręczenia wezwania, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania, czego w opisanych sprawach nie było. Powyższe postępowanie jest nieprawidłowe i stanowi naruszenie wskazanych przepisów.

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że w sprawie SCO.SO.5345.5.1.2021 organ wysyłał odpowiedź za pośrednictwem MSZ, zamiast bezpośrednio do wnioskodawcy. Warto przypomnieć, iż pismem numer SOC OP.621.3.9.2017.AB z dnia 2 kwietnia 2017 r. organy gmin zostały poinformowane o ówczesnym rozwiązaniu technicznym umożliwiającym bezpieczną wymianę korespondencji przekazywanej z wykorzystaniem poczty elektronicznej (wymiana danych osobowych przekazywanych konsulom).

Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 55 ust. 5 u.d.o. minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp konsulom do Rejestru Dowodów Osobistych. W związku z powyższym, w sytuacji wniosku z placówki dyplomatycznej o udostępnienie danych z dowodów osobistych, organ może odmówić wszczęcia postępowania w trybie art. 61a k.p.a., gdyż wnioskodawca posiada już dostęp do danych, co z kolei skutkuje bezprzedmiotowością postępowania.

We wszystkich sprawach w odpowiedziach na wnioski w nagłówkach wskazywano oznaczenie Urzędu Miejskiego lub Urzędu Stanu Cywilnego w Dusznikach-Zdroju (aparatu pomocniczego) zamiast Burmistrza Miasta Duszniki-Zdrój, co jest praktyką nieprawidłową. Odpowiedzi zostały podpisane przez prawidłowo upoważnionych pracowników. Dodatkowo

²⁸ Dodatkowo warto wskazać, że na wnioski o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych organ udzielił odpowiedzi przesyłając dokumentację związaną z dowodem osobistym (kopie wniosków o wydanie dowodów osobistych).

²⁹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735, zwanej dalej k.p.a.

³⁰ Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Art. 63, red. prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, rok 2021.

zauważono, że w sprawie SCO.SO.5345.5.1.2020 zastosowano nieprawidłową pieczęć, bez odpowiedniej frazy wskazującej na działanie pracownika z upoważnienia Burmistrza. Należy jednak zwrócić uwagę, że dołączone do akt kontroli upoważnienie nr 52/2014 z dnia 30 października 2014 r., w zakresie udostępniania danych związanych z dowodami osobistymi zawiera odwołanie do poprzedniej, nieobowiązującej już ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Wspominana ustawa obowiązywała do 28 lutego 2015 r. W tym zakresie zasadnym jest rozważenie aktualizacji upoważnienia.

Za wyjątkiem sprawy SCO.SO.5345.5.1.2021, na pismach stanowiących odpowiedzi na wnioski nie ma informacji o sposobie wysyłki. Wyjaśnić należy, iż zgodnie z § 60 pkt. 3 Instrukcji kancelaryjnej na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.

[dowód: akta kontroli str.: 122-141]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi należało ocenić **negatywnie**.

Odmowa wydania dowodu osobistego

W kontrolowanym okresie Burmistrz Miasta Duszniki-Zdrój wydał jedno rozstrzygnięcie o odmowie wydania dowodu osobistego (sprawa nr SCO.SO.5344.3.1.2020). W dniu 30 sierpnia 2020 r. wnioskodawca za pośrednictwem portalu e-PUAP złożył wniosek o wydanie dowodu osobistego dla syna, przy czym załączona fotografia nie spełniała wymagań określonych w § 6 r.w.d.o. Organ gminy pismem z dnia 9 października 2020 r. podjął czynności wyjaśniające, wzywając (na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.) do „(...) *przesłania prawidłowej fotografii w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wezwania.*”, pouczając, że „*Nieusunięcie w/w braków w wyznaczonym terminie spowoduje wydanie decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego.*”. Wobec braku zadośćuczynienia ww. wezwaniu, w dniu 2 listopada 2020 r. organ gminy wydał decyzję o odmowie wydania dowodu osobistego.

Wobec powyższego wyjaśnić należy, iż w sprawie zaistniały przesłanki do odmowy wydania dowodu osobistego na podstawie art. 32 ust. 1 u.d.o., zatem organ gminy prawidłowo wydał rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, odmawiając wydania dowodu osobistego. Decyzja zawierała elementy określone w art. 107 k.p.a., informację o posiadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 32 ust. 2 u.d.o.) oraz w pouczeniu informację o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach tego zrzeczenia.

W toku postępowania organ gminy prawidłowo podjął czynności wyjaśniające, choć w wezwaniu błędnie wskazał podstawę prawną działania – art. 64 § 2 k.p.a., podczas gdy należało wskazać przepis art. 50 § 1 k.p.a.³¹ Wezwanie zostało podpisane „*Z up. Burmistrza*

³¹ Por. pismo SOC-OP.622.34.2019.ETD z dnia 28 października 2019 r.

Miasta” przez młodszego referenta ds. obywatelskich. W toku kontroli pracownik przedstawił stosowne upoważnienie z dnia 20 grudnia 2019 r.

Z uwagi na fakt, iż sprawa została zainicjowana wnioskiem wniesionym drogą elektroniczną, organ gminy przesłał rozstrzygnięcie w tej formie – za pośrednictwem portalu e-PUAP, przy czym przesłano skan decyzji (w formacie PDF). Rozstrzygnięcie nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny³², (sporządzone zostało w wersji papierowej, zaopatrzonej w podpis własnoręczny).

Stwierdzić należy, że 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. Nadto, skan decyzji 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 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną*³³, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a. Powyższe stanowi naruszenie art. 107 § 1 k.p.a.

Ponadto, czynności kontrolne wykazały, iż przedmiotowe postępowanie zakończone zostało z przekroczeniem miesięcznego terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 142-161]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące odmowy wydania dowodu osobistego należało ocenić **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Miasta Duszniki-Zdrój zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych oceniono negatywnie.

ZMIANA IMIENIA I NAZWISKA

Postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska oraz informowanie o zaistniałych zmianach

W toku kontroli poddano analizie 4 postępowania o zmianę imienia i nazwiska: SCO.USC.5355.1.2020, SCO.USC.5355.2.2020, SCO.USC.5355.3.2020, SCO.5355.1.2021.

Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

³² 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.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 344.

Za wyjątkiem sprawy SCO.5355.1.2021, wnioski były niekompletne, ponieważ nie wskazano kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia lub małżeństwa wnioskodawcy. Zauważyć należy, iż elementy obligatoryjne wniosku o zmianę imienia i nazwiska zostały określone w art. 11 ust. 1 z.i.i.n.. Warto wskazać, że art. 63 k.p.a. ustanawia wymagania jakie powinno spełniać podanie. Dlatego też w powyższych sytuacjach organ zobligowany był, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku, w terminie nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Z akt spraw nie wynika, iż organ administracji publicznej podjął ww. czynności. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu. Stwierdzono również, że na wnioskach nie ma pieczęci wpływu wniosku do organu co stanowi naruszenie § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.

W przypadku zmiany imienia lub nazwiska małoletniego dziecka wnioski składane były przez przedstawiciela ustawowego dziecka, zgodnie z art. 9 ust. 2 z.i.i.n. W sprawach, w których wymagana była zgoda drugiego rodzica lub dziecka, w aktach spraw znajdują się przedmiotowe zgody, wyrażone zgodnie z art. 8 ust. 4 i ust. 5 z.i.i.n.

Do wniosków zostały załączone potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 37 zł.

Rozstrzygnięcia merytoryczne spraw nastąpiły we właściwej formie – decyzji administracyjnej, które zgodnie z art. 107 k.p.a., zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby.

Organ odstępował od uzasadnienia przedmiotowych decyzji, na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. W treści decyzji zawarto informację, że zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 z.i.i.n. decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu oraz pouczone wnioskodawców o możliwości zrzeczenia się przez stronę prawa do odwołania od decyzji i skutkach takiego zrzeczenia, co wynika z przepisu 127a k.p.a. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć. Na marginesie należy zaznaczyć, że na wszystkich decyzjach, powołano nieaktualny publikator ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego³⁴. Organ administracji publicznej powinien podać miejsce publikacji tekstu pierwotnego lub jednolitego tekstu aktu oraz wskazać dane dotyczące ostatniej nowelizacji aktu, gdyż umożliwia to stronom pełną identyfikację przepisu.

Stosownie do art. 13 ust. 1 z.i.i.n. zdanie pierwsze, kierownik urzędu stanu cywilnego, który wydał decyzję o zmianie imienia lub nazwiska, przesyła ją za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr stanu cywilnego, do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że organ przysyłał przedmiotowe decyzje za pomocą systemu BUSC. Wyjątkiem jest sprawa SCO.USC.5355.1.2020 gdzie nie przekazano informacji o zmianie nazwiska wnioskodawcy do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia, co stanowi naruszenie wskazanego wyżej przepisu. Jednocześnie zauważano, że w sprawach SCO.USC.5355.1.2020, SCO.USC.5355.2.2020 oraz SCO.USC.5355.3.2020 organ przysłał decyzje za pośrednictwem operatora pocztowego. Mając na uwadze powyżej

³⁴ t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 70.

wskazany przepis, zasadnym jest odchodzenie od przekazywania decyzji w formie papierowej za pośrednictwem poczty, na rzecz korzystania jedynie z systemu teleinformatycznego.

W aktach spraw zauważono brak metryk, co stanowi naruszenie art. 66a k.p.a.

Ponadto stwierdzono, że wszystkie sprawy zostały rozstrzygnięte terminowo.

Na końcu należy dodać, iż w trakcie kontroli stwierdzono, że na decyzjach znajdują się numery PESEL wnioskodawców i osób, których dotyczy zmiana imienia lub nazwiska. W myśl art. 107 § 1 k.p.a. elementem obligatoryjnym decyzji administracyjnej jest m.in. oznaczenie strony lub stron postępowania. Z ww. przepisu nie wynika, aby elementem obligatoryjnym oznaczenia strony było podanie numeru PESEL. W postępowaniu administracyjnym imię, nazwisko oraz adres stanowią dane identyfikujące osobę fizyczną. W związku z powyższym nie ma podstaw, aby strony były oznaczone za pomocą numeru PESEL. Oznaczenie strony lub stron w decyzji administracyjnej powinno zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 107 § 1 k.p.a., a więc do osiągnięcia celu jakim jest wydanie decyzji administracyjnej. Oznaczenie strony w celu wydania decyzji administracyjnej z podaniem jej numeru PESEL jest niecelowe, zbędne dla realizacji pierwotnego celu przetwarzania, nie uzasadnia podania innych danych służących oznaczeniu strony niż imię, nazwisko i miejsce zamieszkania. Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest rozważenie rezygnacji z praktyki wskazywania w decyzjach numeru PESEL osób, których dotyczy zmiana imienia i nazwiska.

[dowód: akta kontroli str.: 162-206]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska oceniono negatywnie.

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 DOWODÓW OSOBISTYCH

1. Przestrzegać obowiązku wynikającego z §6 ust. 3 r.w.d.o.
2. W aktach spraw pozostawiać egzemplarz zaświadczenia o zgłoszeniu utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, zgodnie z §60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej.
3. Prawidłowo odnotowywać we wniosku sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z §8 ust. 4 r.w.d.o.
4. Ustalać tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z §8 ust. 1-3 r.w.d.o.
5. Przestrzegać przepisu art. 27 u.d.o.
6. Do RDO wprowadzać prawidłowe daty (unieważnienia poprzedniego dowodu osobistego lub odbioru nowego dowodu osobistego).

7. W pismach stanowiących odpowiedź na wnioski o udostępnienie danych powoływać prawidłową podstawę prawną.
8. W przypadku braków formalnych wniosku, wezwać wnioskodawcę, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a.
9. Przestrzegać art. 55 ust. 5 u.d.o.
10. W pismach stanowiących odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych prawidłowo wskazywać oznaczenie organu.
11. Przestrzegać § 60 pkt. 3 Instrukcji kancelaryjnej.
12. W przypadku załączenia do wniosku o wydanie dowodu osobistego nieprawidłowej fotografii, podejmować czynności wyjaśniające na podstawie art. 50 §1 k.p.a.
13. Prawidłowo doręczać decyzję administracyjną w formie dokumentu elektronicznego.
14. Postępowanie administracyjne prowadzić zgodnie z art. 35 k.p.a.

W ZAKRESIE ZMIANY IMION I NAZWISK

1. Przestrzegać art. 11 ust. 1 z.i.i.n. W przypadku braków formalnych podania podejmować czynności na podstawie art. 64 §2 k.p.a.
2. Przestrzegać § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.
3. Powołując podstawę prawną wskazywać aktualny publikator aktu prawnego.
4. Decyzje o zmianie imienia lub nazwiska przysyłać do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa wnioskodawcy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, zgodnie z art. 13 ust. 1 z.i.i.n.
5. W aktach spraw zakładać metryki, zgodnie z art. 66a k.p.a.
6. Zrezygnować z praktyki wskazywania w decyzjach o zmianie imienia lub nazwiska numeru PESEL.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 30 września 2021 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski