



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 21 lutego 2022 r.

NK-KSE.431.1.61.2021.AG

Pani
Agnieszka Wersta
Wójt Gminy Zawonia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 30 listopada 2021 r. do 4 stycznia 2022 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 24 listopada 2021 r. NK-KSE.0030.178.2021.KP oraz NK-KSE.0030.179.2021.KP, kontrolerzy z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Karol Pieprz – inspektor wojewódzki – do dnia 31 grudnia 2021 r. (przewodniczący zespołu kontrolnego),
 - Aleksandra Grzebieniowska – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),
- przeprowadzili w Urzędzie Gminy Zawonia (ul. Trzebnicka 11, 55-106 Zawonia) 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.”.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w nawiązaniu do projektu wystąpienia pokontrolnego, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani wystąpienie pokontrolne.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2021 r.⁴.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tj.:

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

² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz.135 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 816

⁴ znak NK-KSE.430.2.2021.MK.

- realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych,
- udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych (dalej zwany RDO) oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi,
- odmowa wydania dowodu osobistego,

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

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawowała Pani Agnieszka Wersta. Sprawy z kontrolowanego zakresu prowadzone były przez pracowników zajmujących się sprawami obywatelskimi.

Realizację przez Wójta Gminy Zawonia zadań z zakresu administracji rządowej oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami w zakresie dowodów osobistych.

USTALENIA KONTROLI

DOWODY OSOBISTE

Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych.

Kontroli poddano 30 kopert dowodowych⁵ dotyczących dowodów osobistych. Na tej podstawie ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ust. 2 u.d.o., w związku z § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r.⁶ w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawie wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁷, 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 pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał rodzic⁹.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż wniesione do organu wnioski o wydanie dowodu osobistego były kompletne i zostały złożone na obowiązującym w dniu składania wniosku wzorze. Do większości wniosków została załączona prawidłowa 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 § 6 r.w.d.o i § 7 r.d.o.

Kontrola wykazała, iż na większości wniosków złożonych do organu znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (na podstawie poprzedniego dowodu bądź dostępnych rejestrów). W 2 sprawach¹⁰, gdzie wnioskodawcą był rodzic, na formularzach o wydanie dowodu

⁵ DCT....., DBU....., DCT....., DCP....., DCM....., DBP....., DBM....., DBI....., DBF....., DBE....., DBX....., DBZ....., DCA....., DCF....., DCH....., DCH....., DCI....., DCK....., DCW....., DCP....., DCV....., DCV....., DCM....., DCE....., DCC....., DBY....., DBV....., DBA....., DBG....., DBK.....

⁶ Dotyczy sprawy DBA.....

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. do 6 listopada 2021 r., zwane dalej „r.w.d.o.”.

⁹ DCP....., DCW....., DBK....., DBP....., DBX....., DCM.....

¹⁰ DBX....., DBK.....

osobistego znajduje się informacja o ustaleniu danych rodzica składającego wniosek oraz dziecka, którego wniosek dotyczy, co jest zgodne z § 8 ust. 4 r.w.d.o. W 4 przypadkach¹¹, gdzie wnioskodawcą był rodzic, stwierdzono brak adnotacji dotyczących ustalenia tożsamości dziecka, co stanowi naruszenie powyżej wskazanego przepisu.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w sprawie DCM..... i DCE....., elektroniczny wniosek o wydanie dowodu wpłynął za pośrednictwem platformy e-PUAP. Kontrola wykazała, iż organ dokonał czynności technicznej weryfikacji podpisu elektronicznego wnioskodawcy. W ten sposób potwierdzono, iż podpis elektroniczny, którym był opatrzony wniosek, wywoływał skutki prawne, bowiem został złożony w okresie ważności podpisu (podpisy xades zakończone pozytywną weryfikacją), co jest zgodne z normą art. 18 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹².

Jednakże w aktach sprawy DCE..... znajduje się wydrukowany i uzupełniony odrębnie wniosek o wydanie dowodu osobistego wraz z następującą adnotacją: *„Wniosek wydrukowany z systemu z powodu przesłania przez ePuap nieprawidłowego zdjęcia. Pani J. A. nie potrafiła przesłać przez ePuap samego poprawnego zdjęcia w związku z tym został wydrukowany wniosek i naklejono zdjęcie.”* W kopercie dowodowej nie stwierdzono innych dokumentów, które wyjaśniałyby okoliczność sporządzenia powyższej adnotacji. W związku z tym poproszono o wyjaśnienia. W odpowiedzi organu z dnia 15 grudnia 2021 r. znak SOW.5344.5.2021¹³ wskazano:

„Notatka na wniosku dowodowym DCE....., została sporządzona podczas przygotowania się pracownika do zapowiedzianej kontroli z Urzędu Wojewódzkiego.

W przedmiotowej sprawie kontakt z wnioskodawcą odbywał się telefonicznie. Wezwania w formie pisemnej nie były kierowane do wnioskodawcy. Po telefonicznym uzgodnieniu wnioskodawca dostarczył zdjęcie w formie papierowej.

Dowód osobisty w formie elektronicznej został wydany.

Wnioskodawca złożył formularz utraty dowodu osobistego w dniu 10.04.2021 r.

W kopercie dowodowej brak jest zaświadczenia o utracie dowodu.”

Zważywszy na wyjaśnienia organu, należy wskazać, że specyfika postępowania administracyjnego związana z koncentracją materiału dowodowego w jednym czasie i miejscu, wymusza konieczność pisemnego utrwalenia w aktach sprawy, a następnie uzewnętrznienia ustaleń dokonanych w toku postępowania. Pisemny charakter postępowania administracyjnego, określony w art. 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ koresponduje również z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Pozwala bowiem ograniczyć ewentualne spory odnośnie do ustalonych w postępowaniu okoliczności faktycznych i prawnych¹⁵. Dlatego organ administracji publicznej obowiązany jest do dokumentowania w formie pisemnej czynności podejmowanych przez organ i stronę

¹¹ DCW....., DCM....., DCP....., DBP.....

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1173.

¹³ Dalej: Wyjaśnienia z dnia 15 grudnia 2021 r.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.

¹⁵ R. Hauser, M. Wierzbowski Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Art. 14 k.p.a., wyd. 7, 2021.

w celu załatwienia sprawy. Mając to na uwadze, należy wskazać, że dokumentacja sprawy powinna odzwierciedlać ustalone fakty, na podstawie których organ podejmuje działania czy też rozstrzygnięcia.

Warto dodać, że zgodnie z przytoczonym wyżej art. 14 k.p.a. celem uzupełnienia wniosku (w tym przypadku – dostarczenie zdjęcia, które będzie spełniać wymagania przewidziane w przepisach) organ winien wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 50 k.p.a., ze wskazaniem terminu na uzupełnienie oraz rygorem braku tegoż uzupełnienia. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania.

W sprawie DCA.....wnioskodawca wskazał jako powód ubiegania się o wydanie dowodu osobistego zmianę wizerunku twarzy. Na podstawie dostępnych rejestrów, kontrolujący stwierdzili, iż nie ma dostrzegalnych zmian w wyglądzie wnioskodawcy, które uzasadniałyby wydanie nowego dowodu. Organ, zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 15 grudnia 2021 r., wskazał:

„We wniosku dowodowym DCA..... został przez pracownika błędnie wskazany powód ubiegania się o nowy dowód osobisty. Błąd wynika z bardzo szerokiego zakresu obowiązków pracownika. W Urzędzie Gminy Zawonia na stanowisku obsługi dowodów osobistych zatrudniony jest jeden pracownik, który zajmuje się również innymi zadaniami. Ponadto ówczesny pracownik miał już osiągnięty wiek emerytalny, co mogło również wpłynąć na efekty jego pracy oraz popełnione błędy.”

Mając na uwadze powyższe, trzeba podkreślić, iż w takiej sytuacji należało wydać decyzję odmowną na podstawie art. 32 ust. 1 u.d.o. w związku z art. 46 ust. 1 pkt 3 u.d.o. Biorąc pod uwagę treść art. 46 ust. 1 pkt 3 u.d.o. należy stwierdzić, że nie nastąpiła zmiana wizerunku twarzy posiadacza dowodu osobistego w stosunku do wizerunku twarzy zamieszczonego w dowodzie osobistym, która utrudniałaby lub uniemożliwiała identyfikację jego posiadacza. Dodatkowo organ sam stwierdził, że jest to wynik błędu pracownika. Uwzględniając to, należy stwierdzić, że zostały naruszone powyżej wskazane przepisy.

Zgodnie z § 18 r.w.d.o. i § 18 r.d.o. posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia w organie gminy utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydaje się zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego. Wobec powyższego, w toku czynności kontrolnych ustalono, iż w większości przypadków przedmiotowe zaświadczenia są wydawane w wypadku dokonania zgłoszenia o utracie dowodu¹⁶. Wyjątek stanowi sprawa DCE770928, gdzie wnioskodawca zgłosił utratę dokumentu tożsamości, lecz w kopercie dowodowej nie ma zaświadczenia o utracie dowodu¹⁷. Za wyjątkiem sprawy DBG..... potwierdzenia odbioru zaświadczeń nie posiadają daty, co stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 k.p.a. Dodatkowo, we wspomnianej sprawie DBG..... zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu nie zawiera informacji o rodzaju zgłoszonego zdarzenia.

W toku kontroli stwierdzono, że unieważnienie dowodu osobistego nastąpiło z dniem zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dokumentu do organu kontrolowanego, co jest zgodne z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o. Wyjątek stanowi sprawa DCE....., gdzie formularz zgłoszenia utraty

¹⁶ DBV....., DBY....., DCC....., DBA....., DBG.....

¹⁷ Potwierdzają to wyjaśnienia organu z dnia 15 grudnia 2021 r. „Wnioskodawca złożył formularz utraty dowodu osobistego w dniu 10.04.2021 r. W kopercie dowodowej brak jest zaświadczenia o utracie dowodu.”

dowodu osobistego, którym dysponuje organ¹⁸, posiada datę 10 kwietnia 2021 r. (brak pieczęci wpływu), natomiast w systemie RDO jako data unieważnienia widnieje dzień 4 marca 2021 r. Zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.¹⁹ unieważnienie dowodu osobistego następuje z dniem zgłoszenia do organu dowolnej gminy utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego przez jego posiadacza. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 28 grudnia 2021 r. sygn. akt SOW.5344.5.2021 organ wskazał:

„(...) informuję, iż w sprawie DCE..... dowód osobisty został unieważniony przez właściciela dowodu za pomocą platformy e-PUAP w dniu 4 marca 2021 r., w związku z tym organem, który unieważniał dowód jest Minister właściwy do spraw informatyzacji.

Pracownik przyjmujący zgłoszenie utraty dowodu nie jest już zatrudniony w tutejszym Urzędzie i w związku z tym organ może przypuszczać, że zgłoszenie to przyjął omyłkowo.”

Powyższe wyjaśnienie uznano za przyczynę nieprawidłowości.

Odbiór dowodu osobistego był dokonywany osobiście w siedzibie organu gminy (art. 30 ust. 1 u.d.o.). W przypadku dowodu osobistego wydanego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych, dowód odbierał rodzic (§ 11 ust. 2 i 3 r.w.d.o.). Odbiór dokumentu tożsamości był każdorazowo potwierdzany na odpowiednim formularzu, zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 u.d.o. oraz § 11 ust. 1 i § 12 ust. 1 r.w.d.o., a także § 13 r.d.o.

W przypadku dowodów wydawanych osobom, które ukończyły 13 rok życia, dowód należy wydać wnioskodawcy (rodzic/opiekun prawny), lub małoletniemu, który jest posiadaczem dowodu i posiada ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Tylko posiadacz dowodu może odebrać dokument z kodem odblokowującym (PUK) i aktywować w organie gminy certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia poprzez ustalenie 4-cyfrowego kodu PIN, a jeżeli wnioskodawca zaznaczył na wniosku, że w tym dowodzie ma się znaleźć również certyfikat podpisu osobistego, to możliwe jest aktywowanie tego certyfikatu i ustalenie 6 cyfrowego kodu PIN przy odbiorze, jednak nie będzie on aktywny dopóki posiadacz dowodu nie ukończy 18 lat. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że w kopercie dowodowej DBK.....w formularzu odbioru dowodu osobistego znajduje się podpis wnioskodawcy będącego rodzicem w miejscu własnoręcznego czytelnego podpisu posiadacza wydanego dowodu osobistego. Wskazuje to na odebranie dokumentu z kodem PUK przez osobę inną niż posiadacz dowodu, co stanowi naruszenie § 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego²⁰.

W toku kontroli ustalono, że dokumentacja związana z dowodami osobistymi zgrupowana jest w kopertach dowodowych, w większości przypadków, prawidłowo oznaczonych imieniem i nazwiskiem osoby, imieniem ojca, datą urodzenia, numerem PESEL oraz serią i numerem dowodu osobistego, zgodnie z art. 62 ust. 3 u.d.o. W toku kontroli stwierdzono, iż w 4 sprawach²¹ brakuje numeru PESEL posiadacza dokumentu tożsamości; w sprawie DBF..... nie wskazano imienia ojca, a z kolei w sprawie DBE..... nie wskazano

¹⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 15 grudnia 2021: „Wnioskodawca złożył formularz utraty dowodu osobistego w dniu 10.04.2021 r.”

¹⁹ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 816).

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 400.

²¹ DBG....., DBA....., DBY....., DCE.....

imienia ojca oraz numeru PESEL. Powyższe jest wynikiem niedochowania należytej staranności i stanowi naruszenie powyżej wskazanego przepisu.

[dowód: akta kontroli str. 34-190]

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 **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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

Pismem z dnia 19 listopada 2021 r. Wójt Gminy Zawonia zadeklarował, że w okresie objętym kontrolą rozpatrzył łącznie 16 wniosków dotyczących udostępniania danych z RDO i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, o których mowa w art. 72 i art. 75 u.d.o. Tymczasem, w toku kontroli zespołowi kontrolującemu przekazano 6 spraw z ww. zakresu. W zakresie stwierdzonych rozbieżności kontrolowany organ wyjaśnił, iż w wyniku błędnej interpretacji pisma, omyłkowo wskazał nieprawidłową ilość spraw. Mając na uwadze powyższe, kontroli poddano łącznie 6 zakończonych przez organ gminy spraw, w tym 1 sprawę z zakresu udostępniania danych w trybie jednostkowym z RDO²² oraz 5 spraw z zakresu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi²³.

Stwierdzono, że w kontrolowanych sprawach wnioski zostały złożone na właściwych formularzach, zgodnie z § 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 osobistymi²⁴. Na wszystkich wnioskach widnieje potwierdzenie wpływu wniosku do organu, zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej²⁵.

Ustalono w toku kontroli, że wnioski w kontrolowanych sprawach nie podlegały opłacie za udostępnienie danych z RDO oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, na podstawie art. 73 ust. 1 lub art. 75 ust. 4 u.d.o.

Czynności kontrolne wykazały, że wniosek o udostępnienie danych z RDO w sprawie SOW.5345.3.57.2021, wniesiony został w formie dokumentu elektronicznego i nie zawierał podpisu elektronicznego, co stanowi brak formalny podania. Z akt sprawy wynika, że organ nie wezwał wnioskodawcy do usunięcia braku formalnego w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Ustalono, że wniosek wpłynął z Ambasady RP w Hadze, ze skrytki ePUAP Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w formie skanu dokumentu podpisanego odręcznie i nie zawiera podpisu elektronicznego konsula. Z przekazanego zespołowi kontrolującemu Elektronicznego Poświadczenia Weryfikacji (EPW) wynika, że pismo XML podpisane zostało kwalifikowaną

²² SOW.5345.3.57.2021.

²³ SOW.5345.3.3.2021, SOW.5345.3.26.2021, SOW.5345.3.50.2021, SOW.5345.3.63.2021, SOW.5345.3.64.2021.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 1604.

²⁵ 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. z 2011, Nr 14, poz. 67, ze sprost.).

pieczęcią elektroniczną przez: „ePUAP ESP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów”. Z akt sprawy wynika, że organ nie podjął czynności, o których mowa w art. 64 § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 15 grudnia 2021 r. kontrolowany wskazał, że:

„W związku z wnioskiem z Ambasady RP w Hadze z dnia 22 września 2021 r. nie podjęto czynności, o których mowa w art. 64 § 2 k.p.a w związku z presją czasu. W sprawie ww. wniosku w dniu 24 września 2021 r. telefonował pracownik Ambasady w Hadze, że sprawa jest bardzo pilna i prosi o udostępnienie informacji do godziny 11:00 w związku z tym, iż osoba której miały być udostępniane informacje miała zarezerwowany bilet powrotny na autobus do Polski na godzinę 12:00 w dniu 24 września”.

Wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione. Zgodnie z przepisem art. 72 u.d.o.²⁶, w trybie jednostkowym z RDO udostępnia się dane dotyczące jednego dokumentu lub dane dotyczące jednej osoby na jednorazowy wniosek złożony w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Wniosek wniesiony został w formie dokumentu elektronicznego i nie zawiera podpisu elektronicznego konsula, będącego wnioskodawcą w sprawie. Stanowi to brak formalny podania, dlatego też organ obowiązany był podjąć czynności, o których mowa w art. 64 § 2 k.p.a., tj. wezwać o ich uzupełnienie.

Na marginesie zauważyć również należy, że zgodnie z dyspozycją art. 55 ust. 5 u.d.o., od dnia 4 maja 2019 r., minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp konsulom do RDO. Zapewnienie sieci umożliwiającej realizację zadań przez konsulów, może zatem stanowić przesłankę do podejmowania przez organ gminy czynności w trybie art. 61a k.p.a.

W wyniku kontroli ustalono, że we wszystkich sprawach wnioskodawcy wykazali uprawnienia w uzyskaniu żądanych danych (art. 72 ust. 2 lub art. 75 ust. 3 u.d.o.).

Czynności kontrolne wykazały, że w 5 na 6 poddanych kontroli sprawach, udzielono odpowiedzi zgodnej z zakresem żądania wnioskodawcy. W 1 sprawie (SOW.5345.3.57.2021) udostępniono dane ponad zakres żądania. Wnioskodawca w pkt III wniosku „zakres żądanych danych” wniósł o udostępnienie jedynie skanu zdjęcia oraz imię i nazwisko z wniosku o dowód osobisty. Wójt Gminy Zawonia przekazał (w formie PDF) skan wniosku o wydanie dowodu osobistego osoby, której wniosek dotyczył. Jak wskazał kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 15 grudnia 2021 r.:

„Odpowiedź na wniosek o udostępnienie danych dla Konsula RP w Hadze została wysłana w szerszym zakresie niż wskazywał na to wniosek, z powodu błędnej interpretacji żądania konsula przez pracownika. Pracownik na stanowisku obsługującym dowody osobiste jest zatrudniony od sierpnia br. Błąd ten był wynikiem małego doświadczenia ww. pracownika”.

Wyjaśnienie uznano za przyczynę nieprawidłowości. Zgodnie z art. 72 u.d.o., organ powinien udzielać odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych w konkretnej sprawie,

²⁶ W brzmieniu obowiązującym do dnia 4 października 2021 r.

w zakresie zgodnym z żądaniem podmiotu wnioskującego i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykaże uprawnienia do ich otrzymania. W razie wątpliwości co do zakresu żądania wnioskodawcy, organ winien podejmować czynności wyjaśniające na podstawie art. 50 k.p.a., tak, aby udostępniać dane w zakresie zgodnym z żądaniem wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykaże uprawnienia do ich otrzymania.

W toku kontroli ustalono również, że we wszystkich sprawach, pisma stanowiące odpowiedź na wnioski - nie zawierały podstawy prawnej działania organu gminy. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Dlatego też podstawa prawna udostępnienia danych powinna być przywoływana w sporządzanych odpowiedziach na wnioski.

Stwierdzono, iż w nagłówkach 2 pism²⁷ stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych widniało oznaczenie aparatu pomocniczego (Gmina Zawonia) zamiast organu gminy, tj. Wójta Gminy Zawonia. Należy wskazać, że zgodnie z art. 65 ust. 1 u.d.o. oraz art. 75 ust. 1 u.d.o. dane z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL udostępnia organ gminy. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych podpisane zostały przez prawidłowo upoważnionego pracownika.

Stwierdzono również, że odpowiedzi na wnioski zostały prawidłowo doręczone. Odpowiedzi na wnioski wniesione w formie pisemnej, doręczone zostały drogą tradycyjną. Odpowiedź na wniosek wniesiony w formie dokumentu elektronicznego, doręczono za pośrednictwem platformy ePUAP. Pismo XML z dnia 24 września 2021 r. podpisał kwalifikowanym podpisem elektronicznym Sekretarz Gminy Zawonia, co organ udokumentował stosownym wydrukiem Elektronicznego Poświadczenia Weryfikacji (EPW).

Niemniej jednak, na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy, nie zamieszczono informacji co do sposobu wysyłki (np. list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, co jest niezgodne z treścią § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

W wyniku analizy dokumentów ustalono, iż organ kontrolowany zrealizował sprawy terminowo.

[dowód: akta kontroli str.:191-225]

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 **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Odmowa wydania dowodu osobistego.

W piśmie z dnia 19 listopada 2021 r. Wójt Gminy Zawonia poinformował, że w okresie objętym kontrolą wydał 12 decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego, na podstawie art. 32 u.d.o. W toku czynności kontrolnych przekazano zespołowi kontrolującemu dokumentację 13 spraw związanych z dowodami osobistymi: SOW.5344.1.2020, SOW.5544.2.2020, SOW.5344.3.2020, SOW.5344.4.2020, SOW.5542.5.2020, SOW.5544.6.2020,

²⁷ SOW.5345.3.63.2021 i SOW.5345.3.63.2021.

SOW.5344.7.2020, SOW.5344.8.2020, SOW.5544.9.2020, SOW.5544.10.2020, SOW.5544.10.2020, SOW.5344.1.2021, SOW.5344.2.2021.

Stwierdzono, że wśród przekazanych spraw, jeden wniosek zakończony został pozytywnie (SOW.5544.9.2020)²⁸. Ustalono, że wnioski o wydanie dowodu osobistego wniesione zostały na wzorze określonym w załączniku nr 3 do r.w.d.o., w formie dokumentu elektronicznego, za pośrednictwem ePUAP, za wyjątkiem sprawy SOW.5344.8.2020.

Kontrola wykazała, że przekazane sprawy o wydanie dowodu osobistego (zadeklarowane przez organ jako zakończone odmową wydania dowodu osobistego) nie zostały zakończone w formie prawem przewidzianej, a informacja zamieszczona w Rejestrze Dowodów Osobistych nie odzwierciedla stanu faktycznego wynikającego z akt spraw.

Stosownie do treści art. 32 ust. 2 u.d.o. odmowa wydania dowodu osobistego następuje w drodze decyzji administracyjnej, która posiada rygor natychmiastowej wykonalności. W dokumentacji przekazanych spraw znajdują się złożone do organu wnioski o wydanie dowodu osobistego (na niektórych z adnotacjami pracownika o nieprawidłowym zdjęciu lub rozmowie telefonicznej), brak jest natomiast wydanych w sprawach decyzji administracyjnych Wójta Gminy Zawonia. Pomimo, iż organ nie zakończył spraw decyzją o odmowie wydania dowodu osobistego, informacje o odmowie wprowadził do RDO²⁹, powołując się na art. 32 u.d.o. oraz datę i numer decyzji³⁰.

Ogłędziny zdjęć dołączonych do wniosków doręczonych w formie dokumentu elektronicznego wykazały, że fotografie były niezgodne z wymogami określonymi w § 6 ust. 1

²⁸ Wniosek o wydanie dowodu osobistego z dnia 01.08.2020 r. został przekazany do personalizacji, a dowód osobisty został odebrany przez wnioskodawcę.

²⁹ Dane do Rejestru Dowodów Osobistych wprowadza bezpośrednio w czasie rzeczywistym organ gminy właściwy do wydania dowodu osobistego w zakresie m.in. numeru i daty wydania decyzji administracyjnej o odmowie wydania dowodu osobistego, o której mowa w art. 32 (art. 55 ust. 6 pkt 1 lit. c u.d.o.).

³⁰ Dane wprowadzone do Rejestru Dowodów Osobistych:

- wniosek 0220052/2020/9863165/01 z dnia 16.04.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5344.1.2020, data decyzji 14.05.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/1171844/01 z dnia 04.06.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5544.2.2020, data decyzji 05.06.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/7508578/01 z dnia 28.06.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5344.3.2020, data decyzji 30.06.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/7921680/01 z dnia 30.06.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5344.4.2020, data decyzji 01.07.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/6692972/01 z dnia 13.07.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5542.5.2020, data decyzji 14.07.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/8404389/01 z dnia 10.07.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5544.6.2020, data decyzji 14.07.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/3652748/01 z dnia 16.07.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5344.7.2020, data decyzji 21.07.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/8095902/01 z dnia 23.04.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5344.8.2020, data decyzji 22.07.2020 r.;
- wniosek 0220052/2020/9356438/01 z dnia 07.10.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5544.10.2020, data decyzji 09.10.2020 r.);
- wniosek 0220052/2020/8641176/01 z dnia 15.10.2020 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5544.10.2020, data decyzji 20.10.2020 r.;
- wniosek 0220052/2021/9967555/01 z dnia 23.03.2021 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5344.1.2021, data decyzji 05.05.2021 r.;
- wniosek 0220052/2021/8073027/01 z dnia 07.05.2021 r. - zakończony odmownie, decyzja SOW.5344.2.2021, data decyzji 10.05.2021 r.

r.w.d.o. lub § 6 ust. 5 r.w.d.o. Stwierdzono zatem, iż wobec wniosków w sprawach zaistniała sytuacja, o jakiej mowa w art. 32 ust. 1 u.d.o., zgodnie z którym odmawia się wydania dowodu osobistego, w przypadku gdy fotografia załączona do wniosku przesłanego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 29 u.d.o., lub wnioskodawca składa wniosek o wydanie dowodu osobistego z naruszeniem innych przepisów niniejszej ustawy.

Niemniej jednak, w przypadku dołączenia przez wnioskodawcę do wniosku o wydanie dowodu osobistego błędnej fotografii, organ na etapie, kiedy wniosek nie został przekazany do personalizacji, winien podejmować czynności na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. tj. wezwać wnioskodawców do przedłożenia prawidłowej fotografii, ze wskazaniem jakich wymagań nie spełnia złożona fotografia, pod rygorem wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego. Kontrola wykazała natomiast, że organ w toku załatwiania spraw nie podejmował przewidzianych prawem czynności procesowych lub były one nieprawidłowe.

Jak ustalono, w sprawie SOW.5344.8.2020 wniosek o wydanie dowodu nie zawiera podpisu wnioskodawcy. Z akt sprawy wynika, że organ nie podjął czynności procesowych, o których mowa w art. 64 § 2 k.p.a. i nie wezwał wnioskodawcy do usunięcia braku formalnego podania. W wyjaśnieniach z dnia 15 grudnia 2021 r. kontrolowany organ nie wyjaśnił przyczyny takiego stanu rzeczy wskazał jedynie, że:

„Po zarejestrowaniu wniosku w systemie okazało się, że zdjęcie przedstawione przez wnioskodawcę jest nieprawidłowe (notatka służbowa na wniosku). Pracownik pouczył wnioskodawcę, aby dostarczył prawidłowe zdjęcie. Pomimo pouczenia wnioskodawca nie dostarczył prawidłowej fotografii. Pracownik potraktował czynność jako materialno-techniczną i odmówił wydania dowodu osobistego na podstawie art. 32 ustawy o dowodach osobistych z dnia 06 sierpnia 2010 r.”.

Wyjaśnienie zostało odrzucone. Zanim organ przeszedł do merytorycznej oceny fotografii wniosku, winien był usunąć brak formalny podania w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

Natomiast w aktach dwóch spraw (SOW.5344.1.2021, SOW.5344.2.2021) pomimo, że wnioski nie zawierały braków formalnych (zdjęcia zostały dołączone), znajdują się sporządzone przez organ pisma, w których na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. oraz § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. *w sprawie wzoru dowodu osobistego i oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu* wzywa do przesłania pliku zawierającego prawidłową fotografię w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, powołując się na przepis art. 32 u.d.o., dotyczący odmowy wydania dowodu osobistego. W aktach spraw brak jest dowodów doręczenia ww. pism. Jak wskazano w wyjaśnieniach z dnia 15 grudnia 2021 r.

„W sprawach SOW.5344.1.2021 i SOW.5344.2.2021 pisma, w których organ wzywa na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do przesłania pliku zawierającego prawidłową fotografię zostały wysłane listem zwykłym nieregistrowanym w związku z tym organ nie jest w posiadaniu potwierdzenia odbioru ww. pism. Wezwania były wysyłane

na podstawie art. 64 k.p.a., zgodnie z wiedzą pracownika zdobytą na szkoleniach tematycznych”.

Wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione. Wnioski nie zawierały braków formalnych (zdjęcia dołączone), zatem nieprawidłowe było sporządzenie wezwania do przedstawienia prawidłowej fotografii na podstawie art. 64 k.p.a., zamiast na podstawie art. 50 k.p.a. Ponadto, błędnym było wskazanie art. 32 u.d.o. jako podstawy pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Przepis ten stanowi bowiem podstawę do odmowy wydania dowodu osobistego. Odnosząc się natomiast do braku w aktach spraw zwrotnego potwierdzenia odbioru pism, za chybiony należy uznać sposób wysyłki korespondencji listem zwykłym w sprawach, w których organ wskazuje termin na podjęcie czynności procesowych. Brak zwrotnego poświadczenia odbioru uniemożliwia ustalenie daty odbioru korespondencji. Jednocześnie, informacja co do sposobu wysyłki winna znaleźć się na egzemplarzu pisma przeznaczonego do włączenia do akt sprawy (np. list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, zgodnie z treścią § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

Ustalenia wskazują, iż wobec kontrolowanych wniosków o wydanie dowodu osobistego organ stwierdził wystąpienie przesłanek do odmowy wydania dowodu osobistego, winien był zatem wezwać wnioskodawców na podstawie art. 50 k.p.a. o dołączenie prawidłowej fotografii, pod rygorem wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego. Jak wynika z informacji zamieszczonych w RDO, wnioski nie zostały przekazane do personalizacji, nie zostały również wycofane, co na tym etapie pozwoliłoby na pozostawienie ich bez rozpoznania. Jedynym zatem dopuszczalnym sposobem zakończenia wniosków, za wyjątkiem wniosku obarczonego brakiem formalnym, było wydanie decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego. Niemniej jednak, akta spraw oraz poczynione ustalenia dowodzą tego, że Wójt Gminy Zawonia nie zakończył we właściwej formie kontrolowanych wniosków o wydanie dowodu osobistego (pozostawiając bez rozpoznania lub wydając decyzję o odmowie wydania dowodu osobistego). Wszystkie 12 wniosków zostały zakończone w RDO wprowadzeniem informacji o odmowie wydania dowodu osobistego. Organ zapytany o sposób zakończenia wniosków, w odniesieniu do spraw: SOW.5344.1.2020, SOW.5344.2.2020, SOW.5344.3.2020, SOW.5344.4.2020, SOW.5542.5.2020, SOW.5544.6.2020, SOW.5344.7.2020, SOW.5544.8.2020, SOW.5544.10.2020, SOW.5544.1.2021, SOW.5544.2.2021 wyjaśnił, że:

„Po rozmowie telefonicznej z wnioskodawcą został złożony nowy wniosek. Pracownik w związku z bardzo szerokim zakresem obowiązków na swoim stanowisku potraktował czynność jako czynność materialno-techniczną i nie została wydana decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego”.

Natomiast odnośnie sprawy znak SOW.5544.10.2020 (z wniosku z dnia 15 października 2020 r.) wyjaśnił, że:

„W rozmowie telefonicznej wnioskodawca został poinformowany o konieczności przesłania prawidłowej fotografii. Pracownik w związku z bardzo szerokim zakresem obowiązków na swoim stanowisku potraktował czynność jako czynność materialno-techniczną i nie została wydana decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego”.

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zauważyć należy, że jako czynności materialno-techniczne ustawodawca potraktował czynności związane z wydaniem dowodu osobistego (art. 2 ust. 1 pkt 13 u.d.o.). Natomiast stwierdzeniu nieważności dowodu osobistego lub odmowie jego wydania przydał formę decyzji administracyjnej (odpowiednio w art. 52 ust. 2 u.d.o. i art. 32 ust. 2 u.d.o.). Również przepis art. 104 § 1 k.p.a. stanowi normę, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, gdy z mocy przepisu prawa materialnego wynika taka forma załatwienia sprawy. Materialnoprawną podstawę wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego stanowi przepis art. 32 u.d.o.

Zauważono również, że 2 sprawy (z wniosków: z dnia 7 października 2020 r. oraz 15 października 2020 r.), otrzymały jednakowy znak sprawy SOW.5544.10.2020, co stanowi naruszenie § 5 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.

[dowód: akta kontroli str.: 226-293]

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

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Zawonia zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania, celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości:

1. We wniosku o wydanie dowodu osobistego odnotowywać sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29a ust. 6 u.d.o.
2. Weryfikować poprawność zaznaczonego powodu ubiegania się o nowy dowód osobisty.
3. Osobie, która zgłasza utratę lub uszkodzenie dowodu osobistego wydawać zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, zgodnie z §13 ust. 1 r.w.d.o.
4. Dołożyć należytej staranności, aby zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego w każdym przypadku zawierało prawidłowe dane.
5. Przestrzegać art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.
6. Kod PUK przekazywać posiadaczowi dowodu osobistego, zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego.
7. W przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku o wydanie dowodu osobistego, wzywać wnioskodawcę do ich uzupełnienia na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
8. W przypadku dołączenia do wniosku o wydanie dowodu osobistego błędnej fotografii, wzywać wnioskodawcę do czynności procesowych na podstawie art. 50 k.p.a.
9. W przypadku zaistnienia przesłanek do odmowy wydania dowodu osobistego (art. 32 ust. 1 u.d.o.), podejmować rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 32 ust. 2 u.d.o.
10. Prawidłowo opisywać koperty dowodowe, zgodnie z art. 62 ust. 3 u.d.o.

11. W przypadku, gdy wniosek o udostępnienie danych w postaci elektronicznej nie został opatrzony podpisem elektronicznym, wzywać do uzupełnienia braku formalnego podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
12. Udostępniać dane z RDO oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi zgodnie z zakresem żądania wnioskodawcy.
13. W odpowiedziach na wnioski o udostępnienie danych z RDO oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi wskazywać podstawę prawną działania organu.
14. Odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych opatrywać oznaczeniem organu gminy – Wójta Gminy Zawonia.
15. Przestrzegać przepisu § 5 ust. 2 i § 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 28 marca 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