



Wrocław, dnia 22 lutego 2022 r.

## WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.64.2021.AG

**Pan  
Paweł Czuliński  
Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 2 grudnia 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 rządowej<sup>1</sup> oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>2</sup>, a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 grudnia 2021 r. nr: NK-KSE.0030.180.2021.KP oraz NK-KSE.0030.181.2021.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 Miasta i Gminy Twardogóra (ul. Ratuszowa 14, 56-416 Twardogóra) 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 osobistych<sup>3</sup> – zwanej dalej „u.d.o.” oraz zmiany imion i nazwisk, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>4</sup> – zwanej dalej „z.i.i.n.”.

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 Panu wystąpienie pokontrolne.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz.135.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 816 ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1988.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2021 r.<sup>5</sup>.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów u.d.o. tj. realizację obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych, udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistym, jak również prowadzenie postępowań w sprawach stwierdzenia nieważności dowodu osobistego, a także w zakresie przestrzegania przepisów z.i.i.n., w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych. W toku kontroli ustalono, iż w okresie objętym kontrolą nie było spraw zakończonych odmową przyjęcia wniosku o wydanie dowodu osobistego na podstawie art. 26 ust. 2 u.d.o., o których to 3 przypadkach Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra poinformował pismem USC.0643.20.2021.AO z dnia 24 listopada 2021 r. Organ kontrolowany wyjaśnił, że wskazał sprawy omyłkowo, w wyniku błędnej interpretacji pisma<sup>6</sup>.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli dla wszystkich kontrolowanych zagadnień.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Paweł Czuliński - Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra. Sprawy z kontrolowanego zakresu prowadzone były przez inspektorów ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych oraz Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

***Realizację przez Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra zadań z zakresu administracji rządowej oceniono:***

- ***pozytywnie z nieprawidłowościami w zakresie dowodów osobistych,***
- ***pozytywnie z nieprawidłowościami w zakresie zmiany imion i nazwisk.***

## **USTALENIA KONTROLI**

### **DOWODY OSOBISTE**

***Realizacja obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych.***

Kontroli poddano 30 kopert dowodowych<sup>7</sup> 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 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 zwrotu<sup>8</sup>. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał rodzic<sup>9</sup>.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż wniesione do organu wnioski o wydanie dowodu

---

<sup>5</sup> Znak NK-KSE.430.2.2021.MK.

<sup>6</sup> Dowód: akta kontroli str. 6, 306.

<sup>7</sup> DBE....., DCC....., DCD....., DBZ....., DCB....., DCA....., DCT....., DCV....., DCV....., DCP....., DCS....., DBD....., DBD....., DBL....., DBK....., DBJ....., DBH....., DBB....., DBN....., DBR....., DCB....., DBZ....., DCL....., DCI....., DCM....., DCI....., DCI....., DCM....., DCS....., DCN.....

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 31, obowiązujące od 12 stycznia 2020 r. do 6 listopada 2021 r., zwane dalej „r.w.d.o.”.

<sup>9</sup> DBJ....., DCI....., DCN.....

osobistego były kompletne i zostały złożone na obowiązującym w dniu składania wniosku wzorze. Do 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

Kontrola wykazała, iż na wszystkich wnioskach 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 sprawach gdzie wnioskodawcą był rodzic na formularzach o wydanie dowodu 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 trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w sprawie DCI..... elektroniczny wniosek o wydanie dowodu wpłynął za pośrednictwem platformy ePUAP. 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 elektronicznej<sup>10</sup>.

Zgodnie z § 15 ust. 4 r.w.d.o. do zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego załącza się uszkodzony dowód osobisty. Ustalono w toku kontroli, iż w sprawie DBD....., w której powodem ubiegania się o wydanie dowodu osobistego było uszkodzenie dowodu, w przekazanej do kontroli kopercie dowodowej znajduje się uszkodzony dowód osobisty, zgodnie z ww. przepisem.

Zgodnie z § 18 r.w.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 każdym wypadku dokonania zgłoszenia o utracie dowodu<sup>11</sup>. Wyjątek stanowi sprawa DCM....., gdzie wnioskodawca zgłosił utratę dokumentu tożsamości, lecz w kopercie dowodowej nie ma zaświadczenia o utracie dowodu<sup>12</sup>. Kontrolowany organ dysponuje pismem do organu, który był wystawcą dokumentu tożsamości osoby. Z treści pisma wynika, iż wysłano formularz utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego wraz z zaświadczeniem o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, którego wystawcą jest Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie odbioru przez organ, do którego wysłano pismo. W tym miejscu należy wskazać, że powyżej opisywana procedura była wiążąca w związku z obowiązującą do 28 lutego 2015 r. ustawą z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>13</sup>. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 1 powyżej wskazanej ustawy, organy wydające zaświadczenie o utracie dowodu osobistego, powiadamiały o tym organ, który wydał dowód osobisty, w celu unieważnienia dokumentu. Powyższą praktykę należy uznać

---

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1173.

<sup>11</sup> DBH....., DBD....., DBD....., DCA.....

<sup>12</sup> 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.”

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2006, Nr 139, poz. 993.

za nieprawidłową. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była niezajomość aktualnych norm regulujących wydawanie dowodów osobistych.

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.

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 z kodem umożliwiającym odblokowanie certyfikatu identyfikacji 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.

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. Wyjątek stanowi sprawa DBH636965, gdzie na kopercie nie wskazano imienia ojca posiadacza dowodu osobistego, co stanowi uchybienie formalne.

*[dowód: akta kontroli str. 29-188]*

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**.

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

Pismem USC.0643.20.2021.AO z dnia 24 listopada 2021 r. Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra zadeklarował, że w okresie objętym kontrolą<sup>14</sup> przyjął 4 wnioski dotyczące udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych<sup>15</sup> oraz 8 wniosków o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (łącznie 12 wniosków). W toku kontroli zespołowi kontrolującemu przekazano natomiast 14 akt spraw z ww. zakresu. Odnośnie stwierdzonych rozbieżności kontrolowany wyjaśnił, iż w wyniku błędnej interpretacji pisma, omyłkowo wskazał nieprawidłową liczbę spraw. Analiza dokumentacji wykazała jednak, że w 2 sprawach<sup>16</sup> organ nie udostępniał danych ani dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, a sprawy zakończył jedynie zwykłym pismem informacyjnym. Ostatecznie kontroli poddano zatem 4 sprawy z zakresu udostępniania danych w trybie jednostkowym z RDO<sup>17</sup> oraz 8 spraw z zakresu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi<sup>18</sup>.

W kontrolowanych sprawach wnioski zostały złożone na właściwych formularzach,

<sup>14</sup> Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 24 listopada 2021 r.

<sup>15</sup> Dalej jako: RDO.

<sup>16</sup> ELiD.RDO.5345.1.2.2020.AO, ELiD.RDO.5345.1.5.2021.AO.

<sup>17</sup> ELiD.RDO.5345.1.5.2020.AO, ELiD.RDO.5345.1.6.2020.AO, ELiD.RDO.5345.3.6.2021.AO, ELiD.RDO.5345.1.7.2021.AO.

<sup>18</sup> ELiD.RDO.5345.1.1.2020.AO, ELiD.RDO.5345.1.3.2020.AO, ELiD.RDO.5345.1.4.2020.AO, ELiD.RDO.5345.1.7.2020.AO, ELiD.RDO.5345.3.1.2021.AO, ELiD.RDO.5345.3.2.2021.AO, ELiD.RDO.5345.3.3.2021.AO, ELiD.RDO.5345.3.4.2021.AO.

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 osobistymi<sup>19</sup>.

Na wszystkich wnioskach widnieje potwierdzenie wpływu wniosku do organu, zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.

W toku kontroli ustalono, iż 11 wniosków w kontrolowanych sprawach nie podlegało 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. W aktach sprawy ELiD.RDO.5345.1.1.2020.AO znajduje się natomiast adnotacja o uiszczeniu opłaty w wysokości 31 zł, zgodnie z § 4 ust. 1, § 6 ust. 1 i § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi<sup>20</sup>.

Kontrola wykazała, że w 3 kontrolowanych sprawach (ELiD.RDO.5345.5.2020.AO, ELiD.RDO.5345.3.6.2021.AO oraz ELiD.RDO.5345.1.7.2021.AO) pomimo, że wnioski obarczone były brakiem formalnym, organ nie podjął czynności, o których mowa w art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup>. Z akt sprawy wynika, że wnioski z placówek zagranicznych wpłynęły za pośrednictwem platformy ePUAP w formie skanu dokumentu podpisanego odręcznie i nie zawierają podpisu elektronicznego wnioskodawcy. Z adnotacji na pismach przewodnich XML wynika, że wnioski wpłynęły ze skrytki ePUAP Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Brak podpisu elektronicznego wnioskodawcy (konsula) w ww. sprawach stanowi brak formalny podania. W piśmie z dnia 15 grudnia 2021 r. kontrolowany wyjaśnił:

*„(..) w ocenie organu wnioski złożone za pośrednictwem systemu e-PUAP przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Warszawie nie budziły wątpliwości, co do złożonych odręcznie podpisów na wnioskach przez konsula i pisma przewodniego podpisanego podpisem elektronicznym, dlatego nie podjęto postępowania wyjaśniającego (w załączeniu skany weryfikacji podpisu wygenerowane w dniu 15.12.2021r.)”.*

Wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione. Zgodnie z przepisem art. 72 u.d.o., obowiązującym w toku procedowania spraw, w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych udostępnia się dane dotyczące jednego dokumentu lub dane dotyczące jednej osoby na jednorazowy wniosek, w brzmieniu obowiązującym do dnia 4 października 2021 r. - 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<sup>22</sup>, natomiast od dnia 5 października 2021 r. - złożony na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym podpisem własnoręcznym lub w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Przekazane zespołowi kontrolującemu wydruki Elektronicznego Poświadczenia

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 1604.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 319.

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.

<sup>22</sup> Art. 72 ust. 1 u.d.o. zmieniony przez art. 118 pkt 9 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U.2020.2320) zmieniającej nin. ustawę z dniem 5 października 2021 r.

Weryfikacji (EPW) odnoszą się do pism XML przekazujących wnioski i potwierdzają, że podpisy złożone zostały przez osoby nie będące wnioskodawcami w sprawach<sup>23</sup>. Wnioski wniesione zostały w formie skanu PDF i nie zawierały podpisów elektronicznych wnioskodawców. Stanowiło 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.

We wszystkich sprawach wnioskodawcy wykazali uprawnienia w uzyskaniu żądanych danych (art. 72 ust. 2 lub art. 75 ust. 3 u.d.o.). Na wszystkie wnioski udzielono odpowiedzi zgodnej z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykazał uprawnienia do ich otrzymania.

W odpowiedziach na wnioski, w każdym przypadku wskazywano podstawę prawną udostępnienia danych, również na formularzach generowanych z systemu, co wypełnia normę art. 6 k.p.a., wobec której organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W nagłówkach pism prawidłowo stosowano oznaczenie organu gminy, tj. Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra.

Pisma stanowiące odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych podpisane zostały przez inspektora ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych, w jednym przypadku przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego – w obydwu przypadkach z frazą wskazującą na działanie z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra. Ustalono, że w okresie podpisywania dokumentów, pracownicy posiadali stosowne upoważnienie do podpisywania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi w imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra<sup>24</sup>.

Stwierdzono również, że odpowiedzi na wnioski zostały prawidłowo doręczone. Odpowiedzi na wnioski wniesione w formie pisemnej, doręczone zostały drogą tradycyjną. Odpowiedzi na wnioski wniesione w formie dokumentu elektronicznego doręczono bezpośrednio na adresy poczty elektronicznej wnioskodawców<sup>25</sup>. Organ w toku kontroli udokumentował, że korespondencja jak i odpowiedź były stosownie zaszyfrowane, zgodnie z przekazanymi wytycznymi zawartymi w piśmie SOC-OP.621.3.9.2017.AB. z dnia 2 kwietnia 2017 r. Zauważono jednak, że na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy, nie zamieszczono informacji co do sposobu wysyłki (np. list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, co jest niezgodne z treścią § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

W sprawie nr ELiD.RDO.5345.5.2020.AO prezentata na wniosku wskazuje błędną datę wpływu wniosku – w dniu 22 kwietnia 2020 r., zamiast datę faktycznego doręczenia pisma

---

<sup>23</sup> W sprawie ELiD.RDO.5345.5.2020.AO pismo XML podpisała Pani A. B. podpisem zaufanym, a wnioskodawcą był wicekonsul, w sprawie ELiD.RDO.5345.3.6.2021.AO pismo XML podpisała Pani J. C. podpisem zaufanym, a wnioskodawcą był konsul, w sprawie ELiD.RDO.5345.3.7.2021.AO pismo XML podpisał O. P. podpisem zaufanym, a wnioskodawcą był wicekonsul.

<sup>24</sup> Inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych - upoważnienie nr OR.077.134.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.; Kierownik USC - upoważnienie nr 124.2020 z dnia 1 września 2020 r.

<sup>25</sup> Na adres e-mail [haga.konsulat@msz.gov.pl](mailto:haga.konsulat@msz.gov.pl) oraz [kolonia.paszpory@msz.gov.pl](mailto:kolonia.paszpory@msz.gov.pl).

na elektroniczną skrzynkę podawczą organu – w dniu 21 kwietnia 2020 r. (co wynika ze znajdującego się w aktach sprawy UPP). Mając na uwadze dyspozycję § 45 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej w związku z treścią art. 61 § 3a k.p.a.<sup>26</sup> pieczęć wpływu powinna określać dzień wprowadzenia wniosku do systemu teleinformatycznego organu.

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

*[dowód: akta kontroli str.:189-264]*

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.**

#### ***Prowadzenie postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności dowodu osobistego.***

Kontroli poddano jedno postępowanie zakończone przez organ gminy, w okresie objętym kontrolą<sup>27</sup>, stwierdzeniem nieważności dowodu osobistego.

Z akt sprawy oraz informacji zamieszczonych w RDO wynika, że wniosek o wydanie dowodu osobistego wpłynął do organu za pośrednictwem platformy e-PUAP w dniu 30 grudnia 2020 r., a powodem ubiegania się o wydanie dowodu był upływ terminu ważności dowodu. Organ podjął działania i w dniu 4 stycznia 2021 r. przekazał wniosek do CPD, następnie w dniu 11 stycznia 2021 r. dokument został spersonalizowany. W dniu 1 lutego 2021 r. decyzją znak ELiD.5344.53.2020.AO, Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra, działając na podstawie art. 104 k.p.a. oraz art. 52 u.d.o. w zw. z art. 29 u.d.o. orzekł o stwierdzeniu nieważności dowodu osobistego. W tym samym dniu, organ wydający unieważnił dowód osobisty. Z egzemplarza decyzji znajdującego się w aktach sprawy wynika, że odbiór decyzji nastąpił osobiście w dniu 8 lutego 2021 r.

Z uzasadnienia decyzji wynika, że w dniu 1 lutego 2020 r. wnioskodawca zgłosił się po odbiór dowodu, legitymując się paszportem. Organ po wylegitymowaniu wnioskodawcy, po sprawdzeniu danych osobowych oraz porównaniu zdjęcia w dowodzie osobistym z osobą wnioskodawcy stwierdził, że zdjęcie nie odzwierciedla w sposób nie budzący wątpliwości wizerunku wnioskodawcy. W dalszej części uzasadnienia organ orzekł, iż „*wobec zaistniałych przesłanek do stwierdzenia nieważności dowodu osobistego odmówiono wydania nieważnego dowodu osobistego*”.

Podstawę materialnoprawną wydanej decyzji stanowi art. 52 u.d.o. w zw. z art. 29 u.d.o. Zgodnie z art. 52 ust. 1 u.d.o. stwierdza się nieważność dowodu osobistego wydanego osobie, która we wniosku o jego wydanie podała nieprawdziwe dane. Natomiast art. 29 u.d.o., mający szczególne znaczenie w sprawie, określa wymagania, jakim powinna odpowiadać fotografia załączona do wniosku. Zgodnie z tym przepisem, obowiązującym w dniu rozstrzygnięcia sprawy<sup>28</sup>, musi to być fotografia aktualna, odzwierciedlająca, w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości, wizerunek twarzy osoby ubiegającej się o wydanie dowodu

---

<sup>26</sup> W brzmieniu obowiązującym do dnia 4 października 2021 r., art. 61 § 3a zmieniony przez art. 61 pkt 16 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U.2020.2320) zmieniającej k.p.a. z dniem 5 października 2021 r.

<sup>27</sup> Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 24 listopada 2021 r.

<sup>28</sup> Art. 29 zmieniony przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 14 kwietnia 2021 r. (Dz.U.2021.1000) zmieniającej u.d.o. z dniem 7 listopada 2021 r.

osobistego przedstawiający ją bez nakrycia głowy i okularów z ciemnymi szklami. Art. 29 u.d.o. stawia więc dwa główne wymogi dla fotografii tj. aktualność oraz przedstawienie wizerunku posiadacza dowodu. Natomiast szczegóły reguluje § 6 r.w.d.o. Ustalono w toku kontroli, że do złożonego w dniu 30 grudnia 2020 r. wniosku dołączona została czarno-biała fotografia, która nie spełniała wymogów § 6 ust. 1 r.w.d.o. Z akt sprawy wynika, że organ nie dokonał oceny czy fotografia spełnia wymogi z § 6 r.w.d.o. i nie przeprowadził czynności wyjaśniających na podstawie art. 50 k.p.a.

Z akt sprawy wynika, że dołączona do wniosku fotografia nie wzbudziła wątpliwości organu, co do jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Natomiast w momencie odbioru dokumentu organ stwierdził niezgodność fotografii z faktycznym wizerunkiem wnioskodawcy. W odniesieniu do przesłanek, w oparciu o które organ się oparł podejmując rozstrzygnięcie, w piśmie z dnia 15 grudnia 2021 r. kontrolowany wyjaśnił:

*„Weryfikacja zdjęcia osoby, która złożyła wniosek o wydanie dowodu osobistego przez profil zaufany odbywa się w chwili wydania dowodu osobistego wnioskodawcy. Pan (...) w dniu 1 lutego 2021 r. zgłosił się w organie gminy w celu odbioru dowodu osobistego legitymując się paszportem osobistym (...). Po sprawdzeniu danych osobowych i porównaniu zdjęcia z osobą wnioskodawcy okazało się, że wizerunek na zdjęciu odbiega od rzeczywistości w takim stopniu, że organ uznał, że osoba na zdjęciu nie przedstawia wnioskodawcy, tylko inną osobę. Zgodnie z art. 52 ust. 1 u.d.o. stwierdza się nieważność dowodu osobistego wydanego osobie, która we wniosku o jego wydanie podała nieprawdziwe dane – według organu zdjęcie spełniało wszystkie wymogi zawarte w art. 29 u.d.o., nieprawdziwy był wizerunek wnioskodawcy”.*

Z takim stanowiskiem organu trudno się zgodzić. Przed skierowaniem wniosku do personalizacji organ ma obowiązek ocenić dołączoną do wniosku fotografię pod kątem spełnienia wymogów § 6 ust. 1 r.w.d.o. Mając na uwadze, że załączona do wniosku fotografia nie spełniała wymogów cyt. wyżej przepisu (czarno-biała), organ winien był na etapie wniosku wezwać wnioskodawcę do stosownych czynności wyjaśniających w trybie art. 50 § 1 k.p.a., czego nie uczynił.

Stwierdzono ponadto, że organ nieprawidłowo zastosował rozwiązanie przewidziane w art. 52 u.d.o. w zw. z art. 29 u.d.o. W myśl art. 52 ust. 1 u.d.o., stwierdza się nieważność dowodu osobistego wydanego osobie, która we wniosku o jego wydanie podała nieprawdziwe dane. Instytucja stwierdzenia nieważności dowodu osobistego oddziałuje z mocą wsteczną, co oznacza, że w przeszłości doszło do wydania dowodu osobistego z naruszeniem prawa, które stanowiło następstwo podania przez stronę nieprawdziwych danych we wniosku o wydanie dowodu osobistego. W przedmiotowej sprawie nie doszło do wydania dowodu osobie, na rzecz której dokument został przygotowany (został jedynie spersonalizowany). Powyższy przepis nie miał zastosowania. W okolicznościach faktycznych sprawy, w której to dowód został spersonalizowany, a w momencie odbioru dokumentu organ nie potwierdził zgodności fotografii z faktycznym wizerunkiem wnioskodawcy, organ wydający winien zastosować rozwiązanie przewidziane w art. 50 ust. 1 u.d.o. w zw. z art. 32 ust. 1 u.d.o. tj. unieważnienie dowodu osobistego zachodzące w następstwie wydania decyzji odmawiającej wydania dowodu osobistego. Zgodnie z art. 50 ust. 1 u.d.o. w okresie ważności dowód osobisty



unieważnia się w przypadku wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego, o której mowa w art. 32, jeżeli dowód został uprzednio wystawiony. Unieważnienie dowodu osobistego następuje z dniem wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego, o której mowa w art. 32 (art. 50 ust. 3 pkt 2 u.d.o.). Natomiast zgodnie z § 22 r.w.d.o. organ gminy unieważnia dowód osobisty wprowadzając do RDO informacje o dacie i przyczynie unieważnienia dowodu osobistego. Organ na gruncie stanu faktycznego sprawy winien był wydać decyzję o odmowie wydania dowodu osobistego na podstawie art. 32 ust. 1 u.d.o., a następnie unieważnić dowód osobisty na podstawie art. 50 ust. 1 u.d.o. Nie można również nie zauważyć, że organ w decyzji o stwierdzeniu nieważności dowodu osobistego orzekł, iż odmawia wydania dowodu osobistego cyt. „*wobec zaistniałych przesłanek do stwierdzenia nieważności dowodu osobistego odmówiono wydania nieważnego dowodu osobistego*”. Nie zastosował jednak właściwych dla stanu faktycznego przepisów materialnoprawnych z art. 50 ust. 1 u.d.o. w zw. z art. 32 ust. 1 u.d.o.

Zgodnie z art. 66a k.p.a. w aktach sprawy znajduje się metryka sprawy, zgodna ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy<sup>29</sup>. Stwierdzono, że metryka była na bieżąco aktualizowana i zawiera adnotacje o poszczególnych czynnościach w sprawie.

[dowód: akta kontroli str.:265-273]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące prowadzenia postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności dowodu osobistego należało ocenić **negatywnie**.

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

#### ZMIANA IMIENIA I NAZWISKA

***Postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska.***

Kontroli poddano 10 postępowań o zmianę imienia i nazwiska o numerach: USC.5355.1.2020.AH, USC.5355.3.2020.SD, USC.5355.4.2020.SD, USC.5355.5.2020.SD, USC.5355.1.2021.SD, USC.5355.3.2021.SD, USC.5355.4.2021.SD, USC.5355.5.2021.SD, USC.5355.7.2021.SD, USC.5355.8.2021.SD

Na tej podstawie stwierdzono co następuje.

Na wszystkich wnioskach stwierdzono pieczęć wpływu do organu, co jest zgodne z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej. Do wszystkich wniosków zostały załączone potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 37 zł zgodnie z przepisami ustawy o opłacie skarbowej<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Dz.U.2012.250.

<sup>30</sup> 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.).

Większość wniosków jest kompletna. W sprawie nr USC.5355.5.2021.SD, zgodnie z art. 8 ust. 2 z.i.i.n., znajduje się zgoda dziecka oraz drugiego rodzica na zmianę imienia. Wyjątek stanowi sprawa USC.5355.7.2021.SD, w której nie wskazano kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa wnioskodawcy.

Zauważyć należy, iż elementy obligatoryjne wniosku o zmianę nazwiska zostały określone w art. 11 ust. 1 z.i.i.n., dlatego też w powyższej sytuacji 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 sprawy nie wynika, iż organ administracji publicznej podjął ww. czynności. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu prawa.

W toku kontroli stwierdzono, że organ co do zasady badał przesłanki do wydania decyzji pozytywnej. Przy prowadzeniu postępowań prawidłowo stosował przepisy prawa procesowego oraz materialnego. Wyjątek stanowi poniższa sprawa, w której należało podjąć czynności wyjaśniające dot. powodów ubiegania się o zmianę imienia.

W sprawie USC.5355.5.2021.SD strona wniosła o zmianę imienia dziecka, ponieważ dziecko się z nim nie utożsamia i jest dla niego obraźliwe. Dodatkowo we wniosku wskazano, że w rodzinie nie używa się imienia, które oficjalnie ma dziecko. W omawianym postępowaniu nie przedstawiono żadnych dowodów na opisywane zdarzenia, tj. że wobec dziecka faktycznie używane jest inne imię. Organ nie wezwał również strony na podstawie art. 50 k.p.a. do złożenia wyjaśnień w tej sprawie poprzez przedłożenie dowodów uzasadniających twierdzenia wskazane we wniosku o zmianę imienia.

W powyżej opisanej sprawie Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego nie wyczerpał możliwości zebrania materiału dowodowego, stanowiącego podstawę wydania rozstrzygnięcia. Należy bowiem pamiętać, że ważne powody przemawiające za zmianą imienia i nazwiska, nie mogą wynikać jedynie z subiektywnego przekonania osoby żądającej zmiany, ale muszą również sprostać subiektywnym i racjonalizowanym kryteriom ich oceny<sup>31</sup>. Zmiana imienia i nazwiska może więc być dokonana jedynie z powodów, które są istotne nie tylko dla wnioskującego o taką zmianę, ale także dla dokonujących ich obiektywnej i racjonalnej oceny organów administracji publicznej. Osoba chcąca zmienić imię i nazwisko powinna zatem użyć takiej argumentacji i udokumentować żądanie w taki sposób, aby przekonać organ administracyjny, że jej żądanie nie stanowi kaprysu, fanaberii albo że wynika z przekory<sup>32</sup>. Na organie spoczywała powinność podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.). Rozwinięciem tej zasady jest obowiązek organu do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz jego oceny w całości kształcie stanu faktycznego sprawy i przedstawienia w uzasadnieniu decyzji (art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a.)<sup>33</sup>. W przywołanej sprawie naruszono ww. przepisy.

---

<sup>31</sup> Por. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 9 lipca 1993 r. sygn. akt SA 974/81.32.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt II OSK 69/16.33

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 294/16.

Rozstrzygnięcia merytoryczne spraw nastąpiły we właściwej formie – decyzji administracyjnej, które zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. zawierały: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć uprawnionej osoby oraz dodatkowo pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Organ odstąpił 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. Decyzje zostały doręczone stronom, a w aktach znajdują się potwierdzenia skutecznego doręczenia rozstrzygnięć.

W wyniku kontroli ustalono, że wszystkie sprawy zostały załatwione terminowo.

Zgodnie z art. 66a k.p.a. w aktach spraw znajdują się metryki, zgodne ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy<sup>34</sup>. Stwierdzono, że metryki zawierają adnotacje o poszczególnych czynnościach w sprawie.

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.:347-444]*

***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 pozytywnie z nieprawidłowościami.***

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

#### W ZAKRESIE DOWODÓW OSOBISTYCH

1. 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. i przechowywać w kopercie dowodowej stosowny formularz zgłoszenia

---

<sup>34</sup> Dz.U.2012.250.

wraz z wydanym zaświadczeniem o utracie lub uszkodzeniu dokumentu tożsamości (egzemplarzem przeznaczonym do włączenia do akt sprawy).

2. Prawdłowo opisywać koperty dowodowe, zgodnie z art. 62 ust. 3 u.d.o.
3. 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.
4. Przestrzegać przepisu § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.
5. Prawdłowo wskazywać datę wpływu wniosków o udostępnienie danych wniesionych w postaci elektronicznej za pośrednictwem ePUAP - na podstawie daty określonej w Urzędowym Poświadczeniu Przedłożenia.
6. Rzetelnie badać poprawność fotografii załączonej do wniosku o dowód osobisty, w tym wymogi z § 6 r.w.d.o., a w przypadku błędnej fotografii podejmować czynności na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., pod rygorem wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego.
7. W przypadku wystąpienia przesłanek z art. 32 ust. 1 u.d.o. odmówić wydania dowodu osobistego w formie przewidzianej art. 32 ust. 2 u.d.o.

#### W ZAKRESIE ZMIANY IMION I NAZWISK

1. Przestrzegać art. 11 ust. 1 z.i.i.n., a w przypadku braków formalnych wniosku podejmować czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
2. Wnikliwie rozpatrywać materiał dowodowy w sprawie, a w przypadku niewyjaśnionych okoliczności, wzywać do czynności procesowych na podstawie art. 50 k.p.a.
3. Przestrzegać art. 107 § 1 k.p.a. - nie umieszczać w decyzjach o zmianie imienia i nazwiska numeru PESEL strony oraz wnioskodawców.

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*