



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 19 listopada 2021 r.

NK-KSE.431.1.44.2021.WK

Pan

Mariusz Wieczorek

Burmistrz Gminy i Miasta Węgliniec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 23 sierpnia 2021 r. na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², a także na podstawie imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 sierpnia 2021 r. nr: NK-KSE.0030.136.2021.WK kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu: Weronika Kornacka - inspektor wojewódzki, przeprowadził w Urzędzie Gminy i Miasta Węgliniec (ul. Sikorskiego 3, 59-940 Węgliniec), 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.”.

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

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

- 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.

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

² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 816, z późn. zm.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Mariusz Wieczorek - Burmistrz Gminy i Miasta Węgliniec.

Realizację przez Burmistrza Gminy i Miasta Węgliniec 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 dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych od 1 stycznia 2020 r. o następujących seriach i numerach: DBI....., DBI....., DBJ....., DCL....., DBG....., DBE....., DCF....., DBU....., DBD....., DCC....., DBN....., DCM....., DCC....., DCB....., DCA....., DCH....., DCK....., DCM....., DCK....., DCE....., DBL....., DBR....., DBS....., DBX....., DBW....., DBE....., DBD....., DBJ....., DBD....., DBU.....

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 zwrotu⁴. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał rodzic.

W wyniku kontroli ustalono, iż do wszystkich 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.

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.

Stwierdzono również, iż na wszystkich wnioskach złożonych do organu w formie papierowej znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (na podstawie poprzedniego dowodu, bądź dostępnych rejestrów). W przypadku jednego wniosku złożonego w formie dokumentu elektronicznego⁵, tożsamość wnioskodawcy została potwierdzona przy odbiorze dowodu osobistego w formie adnotacji na formularzu odbioru dowodu. Organ nie dopełnił jednak obowiązku wynikającego z § 8 ust. 3 i 4 r.w.d.o. w dwóch kontrolowanych sprawach (DBE..... i DBN.....), co stanowi naruszenie wskazanych przepisów.

W przypadkach, w których, w imieniu dziecka wniosek o wydanie dowodu osobistego złożył rodzic⁶, na wnioskach o wydanie dowodu osobistego znajduje się informacja o ustaleniu

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 31, obowiązujące od 12 stycznia 2020 r., zwane dalej „r.w.d.o.”.

⁵ DBD.....

⁶ DBD....., DCM....., DCA....., DCK....., DCM....., DBR....., DBE....., DBD.....

danych rodzica składającego wniosek oraz adnotacja wskazująca na sposób ustalenia tożsamości małoletniej osoby ubiegającej się o wydanie dowodu, zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 r.w.d.o. Wyjątek stanowi sprawa DCF....., w której na wniosku zabrakło adnotacji o ustaleniu danych matki dziecka.

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 i kodu PUK 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 4 sprawach wnioski zostały złożone z powodu utraty⁷ lub uszkodzenia⁸ poprzedniego dowodu osobistego. Do wniosku złożonego z powodu uszkodzenia dowodu osobistego CEY..... załączono uszkodzony dokument tożsamości, zgodnie z § 15 ust. 4 r.w.d.o. Wnioskodawcy, który dokonał zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydawane było stosowne zaświadczenie, którego odbiór potwierdzali wnioskodawcy na formularzu. Wyjątek stanowi sprawa dowodu osobistego DBI....., w której stwierdzono brak egzemplarza zaświadczenia przeznaczonego do pozostawienia w aktach sprawy, lecz jak wynika z RDO, zgłoszenia utraty dowodu osobistego dokonano już 30.04.2020 r.⁹, zaś w kopercie dowodowej znajduje się formularz zgłoszenia utraty dokumentu tożsamości opatrzony datą 13.05.2020 r. Jeśli wnioskodawca dokonał stosownego zgłoszenia już wcześniej (np. na policji lub za pomocą ePUAP), organ gminy nie przyjmuje kolejnego zgłoszenia przed przyjęciem wniosku o wydanie dowodu osobistego. Powyższa sytuacja spowodowała rozbieżność danych znajdujących się w RDO i w kopercie dowodowej. W pozostałych sprawach w toku kontroli ustalono, 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.

W dwóch sprawach o wydanie dowodu osobistego prowadzonych przez organ kontrolowany: DBE..... i DCC....., w których wnioski o wydanie dowodu złożone zostały przez matki dzieci nieposiadających zdolności do czynności prawnych, odbioru dowodu osobistego dokonywali ojcowie (zgodnie z § 11 ust. 3 r.w.d.o.). Na formularzach odbioru dowodu osobistego organ błędnie jednak wskazał ojców dzieci jako wnioskodawców. Wnioskodawcą, w obydwu przypadkach był rodzic, który złożył stosowny podpis na wniosku, tj. w opisywanych przypadkach matki dzieci (pkt 6 „*własnoręczny podpis wnioskodawcy*”), zatem na formularzu odbioru dowodu osobistego w miejscu przewidzianym na dane wnioskodawcy (pkt 3 „*dane wnioskodawcy*”) winno być wskazane imię i nazwisko rodzica, który ubiegał się o wydanie dla dziecka dowodu osobistego. Elementy formularza odbioru dowodu osobistego określa art. 31 ust. 2 u.d.o., dlatego też w powyższej sytuacji organ zobligowany był zadbać o prawidłowo uzupełnioną zawartość. Powyższe stanowi naruszenie art. 31 ust. 2 pkt. 6 u.d.o.

Przyczyną ww. nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Organ gminy prawidłowo dokonał unieważnienia dowodów osobistych wprowadzając do Rejestru Dowodów Osobistych właściwe daty i przyczyny unieważnienia poprzednich

⁷DBI....., DBW....., DBE.....

⁸DCM.....

⁹ Organ dokonujący unieważnienia: Minister ds. Informatyzacji.

dowodów osobistych oraz daty odbioru nowych dokumentów. Ponadto ustalono, że dokumentacja związana z dowodami osobistymi zgrupowana jest w kopertach dowodowych 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.

[dowód: akta kontroli str. 39-118]

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

Kontroli poddano 9 postępowań z zakresu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych¹⁰. Na tej podstawie stwierdzono, co następuje.

W 7 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 osobistymi¹¹. W pozostałych dwóch¹² sprawach organ prawidłowo wzywał wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wniosku na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego¹³, dalej zwany „k.p.a.”

Na wszystkich wnioskach widnieje potwierdzenie wpływu wniosku do organu, zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej¹⁴.

W toku czynności kontrolnych ustalono, 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 u.d.o.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w siedmiu sprawach udzielono odpowiedzi zgodnej z zakresem żądania wnioskodawcy i tylko w takim zakresie, w jakim wnioskodawca wykazał uprawnienia do ich otrzymania oraz ustalono, iż organ kontrolowany zrealizował sprawy terminowo.

W sprawach nr SA.DOE.5345.1.7.2020 i SA.DOE.5345.7.2020 kontrolowany organ otrzymał za pośrednictwem MSZ (e-PUAP) dwa wnioski z Ambasady RP w Hadze i Ambasady RP w Londynie o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO. Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.d.o. w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych udostępnia się

¹⁰SA.DOE.5345.1.1.2021, SA.DOE.5345.1.3.2021, SA.DOE.5345.1.1.2020, SA.DOE.5345.1.2.2020, SA.DOE.5345.1.3.2020, SA.DOE.5345.1.4.2020, SA.DOE.5345.1.5.2020, SA.DOE.5345.1.6.2020, SA.DOE.5345.1.7.2020.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 1604.

¹² SA.DOE.5345.1.3.2020, SA.DOE.5345.1.4.2020.

¹³ Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

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

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. Jak ustalono, wnioski te zostały doręczone w formie skanu dokumentu, podpisanego odręcznie, nie zawierającego kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Pomimo braków formalnych wniosków, organ nie podjął czynności przewidzianych w art. 64 § 2 k.p.a., co stanowi naruszenie wskazanego przepisu.

Postępowania zostały zakończone udostępnieniem danych, lecz nie bezpośrednio wnioskodawcy, a na adres skrzynki ePUAP MSZ. Wspomniany sposób udostępniania danych stanowi naruszenie art. 39 oraz 39¹ k.p.a. Mając na uwadze opisaną powyżej praktykę sposobu korespondencji z konsulami, należy zaznaczyć, iż pismem nr SOC- OP.621.3.9.2017.AB z dnia 2 kwietnia 2017 r. organy gmin zostały poinformowane o rozwiązaniu technicznym umożliwiającym bezpieczną wymianę korespondencji przekazywanej z wykorzystaniem poczty e-mail (wymiana danych osobowych przekazywanych konsulom). Ponadto wskazania wymaga, iż od dnia 4 maja 2019 r. 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 analogicznych sytuacjach zasadnym byłoby podejmowanie przez organ czynności w trybie art. 61a k.p.a.

Jednocześnie wskazać należy, że w sprawie nr SA.DOE.5345.1.7.2020, jak wynika z pisma przewodniego, organ przesłał ponad zakres żądanych danych zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego.

We wszystkich badanych sprawach w odpowiedziach na wnioski widniały pieczęć i podpis prawidłowo upoważnionego pracownika, a w nagłówkach stosowano właściwe oznaczenie podmiotu udostępniającego dane tj. Burmistrza Gminy i Miasta Węgliniec.

W większości kontrolowanych spraw na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy nie zamieszczono informacji co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, mimo obowiązku wynikającego z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

[dowód: akta kontroli str. 118-167]

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

Kontroli poddano 1 decyzję o odmowie wydania dowodu osobistego na podstawie art. 32 u.d.o. o nr SA.DOE.5344.4.1.2021.

W postępowaniu o wydanie dowodu osobistego zakończonego odmową jego wydania, wniosek o wydanie dowodu osobistego został złożony w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem platformy ePUAP, wg wzoru określonego w załączniku nr 3 do r.w.d.o.

Kontrola wykazała, że zaistniały, w sposób niebudzący wątpliwości, przesłanki do odmowy wydania osobistego, zgodnie z normą art. 32 ust. 1 u.d.o., bowiem do wniosku

załączono fotografię, która była niezgodna z wymogami określonymi w § 6 ust. 1 i ust. 5 r.w.d.o.

Organ skierował do wnioskodawcy wezwanie na podstawie art. 50 k.p.a., celem uzupełnienia wniosku. Wezwanie to nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, tylko skierowane w formie dokumentu papierowego, z podpisem odręcznym za pośrednictwem operatora pocztowego¹⁵. W tym miejscu należy wskazać, że notatka służbowa z dnia 21.06.2021 r. nie mogła stanowić oświadczenia wnioskodawcy o rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o której mowa w art. 39¹ § 1d k.p.a.¹⁶

W związku z zaistnieniem przesłanek przewidzianych w art. 32 ust. 1 u.d.o., wszczęte postępowanie administracyjne zakończone zostało wydaniem decyzji, która zgodnie z art. 107 k.p.a. zawierała: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie. We wszystkich decyzjach pouczono stronę o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach takiego zrzeczenia, niemniej jednak w pouczeniu znajduje się niepełna nazwa organu, do którego kierowane jest ewentualne odwołanie.

Ponadto w decyzji prawidłowo zawarto informację o tym, że decyzja posiada rygor natychmiastowej wykonalności (art. 32 ust. 2 u.d.o.).

Decyzja nie została jednak wydana w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny¹⁷, lecz sporządzona została w wersji papierowej, zaopatrzonej w podpis własnoręczny, a jak wynika z przekazanych przez organ wyjaśnień z dnia 7 października 2021 r., organ doręczył decyzję za pośrednictwem operatora pocztowego, naruszając tym samym art. 39¹ k.p.a. Organ w toku czynności kontrolnych przesłał również zrzut ekranu, na którym widnieje pismo przewodnie sporządzone w dniu 6 lipca 2021 r., zawierające skan decyzji w formie PDF (plik niezawierający podpisu elektronicznego), który również nie spełniał wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną*¹⁸, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a.).

W toku czynności ustalono, że organ przeprowadził opisywaną sprawę terminowo.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str. 168-183]

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące odmowy wydawania dowodu osobistego oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Gminy i Miasta Węgliniec zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających

¹⁵ Powyższe wynika z notatki służbowej pracownika z dnia 21.06.2021 r. i zwrotnego potwierdzenia odbioru, znajdującego się w aktach sprawy.

¹⁶ Stan prawny na dzień 21.06.2021 r.

¹⁷ 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 zostaje wydana w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 344.

z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

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

W ZAKRESIE DOWODÓW OSOBISTYCH:

1. Przestrzegać § 8 ust. 1 i 2 r.w.d.o.
2. Na formularzu odbioru dowodu osobistego prawidłowo wskazywać dane wnioskodawcy.
3. W przypadku braków formalnych wniosku podejmować czynności, o których mowa w art. 64 § 2 k.p.a.
4. Przestrzegać § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.
5. W sprawach prowadzonych elektronicznie pisma sporządzać w formie elektronicznej i prawidłowo podpisywać zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 20 grudnia 2021 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski