



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 14 kwietnia 2022 r.

NK-KSE.431.1.1.2022.WK

Pan
Mirosław Brzozowski
Wójt Gminy Męcinka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 25 stycznia 2022 r. do 28 lutego 2022 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 25 stycznia 2022 r. nr: NK-KSE.0030.3.2022.WK, kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu: Weronika Kornacka - inspektor wojewódzki, przeprowadził w Urzędzie Gminy Męcinka (Męcinka 11, 59-424 Męcinka), 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 zgodnie z zatwierdzonym w dniu 23 grudnia 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na I półrocze 2022 r. nr NK-KSE.430.6.2021.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.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli dla wszystkich kontrolowanych zagadnień.

W kontrolowanym okresie funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Mirosław

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

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

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

Brzozowski – Wójt Gminy Męcinka. Zadania z kontrolowanego zakresu były realizowane przez inspektora ds. obywatelskich i podinspektora ds. społecznych i rolnictwa oraz Sekretarza Gminy Męcinka⁴.

Realizację przez Wójta Gminy Męcinka zadań z zakresu administracji rządowej polegających na prowadzeniu spraw dotyczących dowodów osobistych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

USTALENIA KONTROLI

Kontroli poddano 30 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych od 1 stycznia 2021 r. o następujących seriach i numerach: DBZ....., DCA....., DCC....., DCC....., DCD....., DCE....., DCF....., DCG....., DCH....., DCJ....., DCI....., DCJ....., DCK....., DCL....., DCM....., DCM....., DCN....., DCP....., DCS....., DCT....., DCT....., DCT....., DCV....., DCW....., DCW....., DCX....., DCY....., DEA....., DCX....., DEC.....

Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁵, w związku § 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 zwrotu⁶. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych wniosek składał rodzic⁷.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż wniesione do organu wnioski o wydanie dowodu osobistego były kompletne i zostały złożone na obowiązującym w dniu składania wniosku wzorze⁸. Wniosek elektroniczny⁹ został prawidłowo podpisany, tj. zawierał ważny kwalifikowany podpis elektroniczny wnioskodawcy¹⁰.

W wyniku kontroli ustalono, iż do kontrolowanych 29 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 § 6 r.d.o. Wyjątek stanowi fotografia załączona do wniosku o wydanie dowodu osobistego DCI....., zawierająca wizerunek wnioskodawcy na niejednolitym niebieskim tle. Zgodnie z obowiązującym w dniu składania wniosku § 6 ust. 1 r.w.d.o., „do wniosku załącza się kolorową fotografię osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, o wymiarach 35 × 45 mm, wykonaną **na jednolitym jasnym tle, z równomiernym oświetleniem,**

⁴ Powyższe wynika z przedłożonego w toku kontroli zakresu czynności, uprawnień i obowiązków nr SG.2003.4.2020, SG.2003.13.2019 oraz upoważnienia nr ZWG.0052.6.2015.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 816 ze zm., zwane dalej: u.d.o.

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 31, obowiązujące do 6 listopada 2021 r. zwane dalej r.w.d.o.

⁷ DEC....., DCT....., DCK....., DCH.....

⁸ Wniosek stanowiący zał. nr 2 lub 3 do r.w.d.o., wniosek stanowiący załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2021 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania, i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz.U. z 2021 r. poz. 1865), zwane dalej r.d.o.

⁹ DCE.....

¹⁰ Organ dokonał wydruku weryfikacji podpisu wnioskodawcy w trakcie trwania czynności kontrolnych.

mającą dobrą ostrość oraz odwzorowującą naturalny kolor skóry, oraz obejmującą wizerunek od wierzchołka głowy do górnej części barków, tak aby twarz zajmowała 70-80% fotografii (...)”. Organ błędnie przekazał powyższy wniosek do dalszego procedowania. W opisywanej sprawie organ był zobowiązany zweryfikować poprawność przedkładanej fotografii i wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o prawidłowe zdjęcie, na podstawie art. 50 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹¹.

W dwóch sprawach¹² wnioski zostały złożone z powodu utraty poprzedniego dowodu osobistego. W kopertach dowodowych znajdują się formularze zgłoszenia utraty, a posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia w organie gminy utraty dowodu osobistego wydano stosowne zaświadczenie o utracie. W toku czynności kontrolnych ustalono, iż przedmiotowe zaświadczenia są przechowywane *ad acta* w kopertach dowodowych, zgodnie z § 60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej będącej załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹³. W toku kontroli stwierdzono, że unieważnienie dowodów osobistych nastąpiło z dniem zgłoszenia utraty dokumentu, co jest zgodne z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o.

W jednym przypadku, na wniosku o wydanie dowodu osobistego wnioskodawca zaznaczył, że powodem ubiegania się o wydanie dowodu osobistego była utrata dowodu osobistego¹⁴. W kopercie dowodowej stwierdzono brak formularza zgłoszenia utraty dowodu osobistego i stosownego zaświadczenia (zgodnie z art. 47 ust. 1 u.d.o.). W wyjaśnieniach z dnia 24 lutego 2022 r. kontrolowany organ wskazał, że:

„wnioskodawca składając nowy druk o wydanie dowodu osobistego w dniu 21.10.2021r. zaznaczył utratę dowodu AUC... .. pomimo, że termin ważności upłynął w dniu 31.08.2021r., sprawdzając w systemie RDO – dowód był unieważniony, nie mogłam wygenerować formularza zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu.”

Pierwotnym powodem unieważnienia dowodu osobistego był upływ terminu ważności dowodu osobistego, nie zaś utrata dowodu osobistego, wobec czego jako powód ubiegania się o wydanie dowodu osobistego należało wskazać zdarzenie, które miało miejsce wcześniej – w tym przypadku był to upływ terminu ważności. Pracownik przyjmujący wniosek o wydanie dowodu osobistego zobowiązany jest do rzetelnej weryfikacji danych podanych w jego treści i dopilnowania, by wnioskodawca zaznaczył prawidłowy powód ubiegania się o nowy dowód osobisty. Powyższe stanowi naruszenie art. § 9 ust. 1 r.w.d.o.¹⁵

W toku kontroli ustalono, że na wnioskach złożonych do organu w formie papierowej, znajdowała się adnotacja urzędowa o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, niemniej jednak w większości przypadków pracownik nie wskazywał na podstawie jakiego dokumentu dokonywał powyższej weryfikacji (poprzedniego dowodu osobistego, paszportu, a w przypadku jego braku – na podstawie danych w dostępnych

¹¹ t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

¹² DEC....., DCM.....

¹³ Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.

¹⁴ DCX.....

¹⁵ Stan na dzień złożenia wniosku (21.10.2021 r.).

rejestrach). Powyższe stanowi naruszenie § 8 ust. 4 w związku z § 8 ust. 1 i 2 r.w.d.o.

Kontrola wykazała, iż 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 (art. 30 ust. 2 u.d.o., § 11 ust. 2 i 3 r.w.d.o.). We wszystkich przypadkach odbiór dokumentu tożsamości i kodu PUK był każdorazowo potwierdzany na odpowiednim formularzu, zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 u.d.o., § 11 ust. 1 i § 12 ust. 1 r.w.d.o. oraz § 8 ust. 1 r.d.o. W przypadku wniosku złożonego w formie dokumentu elektronicznego¹⁶, tożsamość wnioskodawcy została potwierdzona przy odbiorze dowodu osobistego w formie stosownej adnotacji, zgodnie z § 8 ust. 3 i 4 r.w.d.o., choć również bez wskazania jaki dokument stanowił podstawę weryfikacji.

Organ gminy prawidłowo dokonał unieważnienia dowodów osobistych wprowadzając do RDO właściwe daty i przyczyny unieważnienia poprzednich dowodów osobistych oraz daty odbioru nowych dokumentów.

W toku kontroli ustalono również, że dokumentacja związana z dowodami osobistymi zgrupowana była 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.

Przyczyną opisanych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str. 52-225]

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 jedną sprawę z zakresu udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych¹⁷. Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

Wniosek o udostępnienie danych z RDO został złożony na właściwym formularzu, zgodnie z § 1 pkt 1 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 osobistymi¹⁸. Na wniosku widnieje potwierdzenie wpływu wniosku do organu, zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej. Ustalono, że kontrolowany wniosek nie podlegał opłacie za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych, na podstawie art. 73 ust. 1 u.d.o.

Zgodnie z art. 72 u.d.o. w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych udostępnia się dane dotyczące jednego dokumentu lub dane dotyczące jednej osoby na

¹⁶ DCE.....

¹⁷OB.5345.2.01.2021. Na podstawie pisma z dnia 17 stycznia 2022 r. nr OB.5344.01.2022 stwierdzono, że w kontrolowanym okresie nie prowadzono spraw dot. udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 1604.

jednorazowy wniosek złożony na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym podpisem własnoręcznym lub w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Wniosek w sprawie nr OB.5345.2.01.2021 wpłynął w formie skanu dokumentu podpisanego odręcznie i nie zawierał kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Postępowanie zakończone zostało udostępnieniem konsulowi informacji wskazanych we wniosku, lecz odpowiedź została błędnie przesłana na adres ePUAP MSZ, zamiast bezpośrednio do wnioskodawcy. Kontrolowany organ w piśmie z dnia 24 lutego 2022 r. nie wyjaśnił przyczyny braku wezwania wnoszących o uzupełnienie wniosku poprzez opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym wskazując jedynie, iż:

„Wniosek o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z rejestru dowodów osobistych wpłynął do organu gminy z Ministerstwa Spraw Zagranicznych w formie skanu dokumentu elektronicznego za pośrednictwem ePUAP, sprawa bardzo pilna. Organ nie zweryfikował formy wniosku, nie dokonał czynności zgodnie z art. 64 §2 Kpa. Oczekiwano, że wniosek wpłynie w późniejszym terminie w formie dokumentu elektronicznego..”

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. W opisywanej sprawie organ zobowiązany był podjąć czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Jednocześnie 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 analogicznej sytuacji zasadnym byłoby podejmowanie przez organ czynności w trybie art. 61a k.p.a.

W piśmie stanowiącym odpowiedź na wniosek stosowano prawidłowe oznaczenie organu – Wójta Gminy Męcinka. Na podstawie przekazanego w toku kontroli upoważnienia z dnia 2 marca 2015 r. nr ZWG.0052.6.2015 stwierdzono, iż w okresie podpisywania dokumentu Sekretarz Gminy Męcinka posiadał upoważnienie do udostępniania danych z Rejestru Dowodu Osobistych w imieniu Wójta Gminy Męcinka. Powyższe jest zgodne z art. 65 ust. 1 u.d.o. Na marginesie należy zaznaczyć, że w dokumentacji sprawy doszło do dualizmu przy podpisaniu odpowiedzi. W wersji elektronicznej podpisu dokonał Wójt Gminy Męcinka, zaś wersję papierową podpisał z up. Wójta - Sekretarz Gminy Męcinka. Mając na uwadze, że pismo elektroniczne stanowi kolejny egzemplarz pisma (odpowiedzi na wniosek), który został utworzony na potrzeby wysyłki elektronicznej, powinno zostać opatrzone podpisem kwalifikowanym tej samej osoby, która dokonała podpisu na wersji papierowej.

Przyczyną opisanych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str. 212-223, 226-228]

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

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Wójta Gminy Męcinka zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających 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:

1. Weryfikować poprawność fotografii załączanej do wniosku o wydanie dowodu osobistego, a w przypadku niespełniania przez nią wymogów wynikających z art. 29 u.d.o. podejmować czynności na podstawie art. 50 k.p.a.
2. Dochowywać należytej staranności przy weryfikacji poprawności danych wskazanych przez wnioskodawcę we wniosku o dowód osobisty.
3. W adnotacjach dot. potwierdzenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego wskazywać w jaki sposób dokonano tego ustalenia (art. 29a ust. 6 u.d.o.).
4. W przypadku braków formalnych wniosku podejmować czynności, o których mowa w art. 64 § 2 k.p.a.
5. Pisma elektroniczne tworzone na potrzeby wysyłki elektronicznej opatrywać podpisem kwalifikowanym tej samej osoby, która dokonała podpisu na wersji papierowej.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie **w terminie do dnia 15 czerwca 2022 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

/-/

Danuta Frydlewicz-Pierucka

ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU

Prawnego, Nadzoru i Kontroli