



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 1 lutego 2023 r.

NK-KSE.431.1.33.2022.AG

**Pan**  
**Michał Jan Piszko**  
**Burmistrz Miasta Kłodzka**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *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 pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli z dnia 17 października 2022 r. nr NK-KSE.0030.118.2022 z wydanego przez Wojewodę Dolnośląskiego, Aleksandra Grzebieniowską – inspektor wojewódzki z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, w dniach od 24 października 2022 r. do 12 grudnia 2022 r., przeprowadziła kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miasta w Kłodzku z siedzibą przy pl. Bolesława Chrobrego 1, 57-300 Kłodzko, w przedmiocie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych*<sup>3</sup> oraz na podstawie ustawy z dnia 17 października 2008 r. *o zmianie imienia i nazwiska*<sup>4</sup>.

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym w dniu 28 czerwca 2022 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2022 r.<sup>5</sup>

Celem kontroli była ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie tematyki objętej kontrolą, dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń pokontrolnych zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów:

1. Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych* (powoływanej dalej w skrócie jako: „u.d.o.”):
  - realizacji obowiązków organu gminy w zakresie wydawania dowodów osobistych (A),
  - odmowy wydania dowodu osobistego (B),
  - udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (C),
  - wydawania zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych (D).

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

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

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 671.

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

<sup>5</sup> Znak NK-KSE.430.5.2022.AG.

2. Ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (powoływanej dalej w skrócie jako „ustawa o z.i.i.n.”): prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie ustawy o z.i.i.n. oraz informowanie o zaistniałych zmianach.

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

W kontrolowanym okresie funkcję Kierownika Urzędu Miasta sprawował Pan Michał Piszko - Burmistrz Miasta Kłodzka. Funkcję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku<sup>6</sup> pełnił Pan Andrzej Pokojewski. Na stanowisku Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku<sup>7</sup> zatrudniona była Pani Angelika Leszczak. Zadania objęte kontrolą należały do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego, będącego komórką organizacyjną Urzędu Miasta w Kłodzku. Bezpośredni nadzór nad pracą komórki sprawował Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta w Kłodzku<sup>8</sup> do zakresu zadań kierownika należy nadzorowanie terminowego i zgodnego z prawem załatwiania spraw należących do kompetencji wydziału. Kontrolowane zadania wykonywali pracownicy zatrudnieni w Urzędzie Stanu Cywilnego: Pani Agnieszka Marona oraz Pani Anna Woźniak – w zakresie dowodów osobistych, a w zakresie zmian imion i nazwisk Kierownik USC w Kłodzku oraz Zastępca Kierownika USC w Kłodzku.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz złożone wyjaśnienia kontrolowanego pismami: znak USC.530.4.2022.AP (wpłynęło w dniu 14 listopada 2022 r.) oraz znak USC.530.6.2022.AP (wpłynęło w dniu 28 listopada 2022 r.), przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności oraz rzetelności. Na wezwania o udzielenie wyjaśnień oraz przekazanie dokumentów organ kontrolowany nie udzielał informacji w wyznaczonym terminie, czym naruszył obowiązek wynikający z art. 25 ust. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, po rozpatrzeniu zastrzeżeń złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*, które obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego, zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

***Realizację zadań z zakresu administracji rządowej oceniono:***

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

**USTALENIA KONTROLI**

**DOWODY OSOBISTE**

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

Kontroli poddano 30 kopert dowodowych dotyczących dowodów osobistych wydanych w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli<sup>9</sup>. W badanej próbie wystąpiły następujące

<sup>6</sup> Dalej jako: „Kierownik USC w Kłodzku”.

<sup>7</sup> Dalej jako: „Zastępca Kierownika USC w Kłodzku”.

<sup>8</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 51/2017 Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 30 sierpnia 2017 r.

<sup>9</sup> DFB....., DFA....., DEZ....., DEX....., DED....., DEW....., DET....., DFA....., DFC....., DFC....., DCV....., DFC....., DCF....., DEJ....., DEJ....., DFC....., DCF....., DEG....., DCJ....., DFA....., DFG....., DCK....., DFC....., DFC....., DFC....., DFA....., DCW....., DCE....., DCV....., DBY.....

przyczyny złożenia wniosków: po raz pierwszy – 5 przypadków<sup>10</sup>, upływ terminu ważności dowodu – 13 przypadków<sup>11</sup>, uszkodzenie dowodu – 1 przypadek<sup>12</sup>, utrata dowodu – 5 przypadków<sup>13</sup>, wymiana dowodu bez warstwy elektronicznej – 1 przypadek<sup>14</sup>, zmiana danych zawartych w dowodzie – 5 przypadków<sup>15</sup>. Spośród ww. wniosków 8 zostało do organu wniesionych w postaci elektronicznej<sup>16</sup>. Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

Wnioski o wydanie dowodu osobistego składały uprawnione osoby, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 u.d.o. W przypadku wydawania dowodu osobistego dla osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych (pięć przypadków<sup>17</sup>) wniosek składał rodzic.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż wniesione do organu wnioski o wydanie dowodu osobistego były kompletne i złożone na obowiązującym w dniu składania wniosku wzorze. 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., a także § 6 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>18</sup> (powoływanego dalej w skrócie jako „r.w.d.o.”) lub § 6 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<sup>19</sup> (powoływanego dalej w skrócie jako „r.d.o.”).

Kontrola wykazała, że na większości wniosków 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, paszportu lub danych dostępnych w rejestrach państwowych).

Analiza wydanych dowodów osobistych wykazała, iż w każdym przypadku wystąpiły przesłanki do wydania nowego dowodu, zgodnie z art. 46 u.d.o.

Stwierdzono, iż odbiór dokumentu tożsamości był każdorazowo potwierdzany na odpowiednim formularzu, zgodnie z art. 31 u.d.o. oraz § 11 ust. 1 r.w.d.o. lub § 8 ust. 1 r.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.).

Zgodnie z § 18 ust. 1 r.w.d.o. lub § 13 ust. 1 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 przypadkach, w których powodem ubiegania o wydanie dowodu osobistego było uszkodzenie lub utrata dowodu przedmiotowe zaświadczenia były wydawane, a podpis i data na zaświadczeniu potwierdza ich odbiór przez osoby zgłaszające utratę lub uszkodzenie dowodu. Ustalono, iż zaświadczenia są przechowywane *ad acta* w kopertach dowodowych, zgodnie z § 60 ust. 4 załącznika 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 - Instrukcji kancelaryjnej<sup>20</sup> (powoływanej dalej jako: „instrukcja kancelaryjna”).

<sup>10</sup>DFA....., DEJ....., DFC....., DFC....., DCV.....

<sup>11</sup>DFB....., DEX....., DED....., DEW....., DET....., DFC....., DFC....., DCF....., DEJ....., DCF....., DFC....., DFA....., DBY.....

<sup>12</sup>DCV.....

<sup>13</sup>DEZ....., DCJ....., DFA....., DCK....., DCE.....

<sup>14</sup>DFG.....

<sup>15</sup>DFA....., DFC....., DEG....., DFC....., DCW.....

<sup>16</sup>DFA....., DFA....., DCF....., DFC....., DEJ....., DEJ....., DCF....., DCE.....

<sup>17</sup>DFA....., DFA....., DFC....., DEJ....., DEJ.....

<sup>18</sup>Dz. U. z 2020 r., poz. 31, obowiązujące do dnia 6 listopada 2021 r.

<sup>19</sup>Dz. U. z 2021 r., poz. 1865, obowiązujące od dnia 7 listopada 2021 r.

<sup>20</sup>Dz. U. z 2011, nr 14, poz. 67.

Stwierdzono, że wydane zaświadczenia zgodne są ze wzorem określonym w załączniku nr 6 do r.d.o. Ustalono również, iż pracownicy, których pieczęć i podpis widnieje na wydanych zaświadczeniach, w okresie podpisywania ww. dokumentów, posiadali stosowne umocowanie do podpisywania dokumentów w imieniu Burmistrza Miasta Kłodzka.

Stwierdzono, że w kopercie dowodowej DCV..... znajduje się uszkodzony dowód osobisty, zgodnie z § 15 ust. 4 r.w.d.o.

W toku kontroli stwierdzono, że w 5 sprawach (na 6), w których przyczynę ubiegania się wydanie dowodu osobistego stanowiła utrata dowodu osobistego lub uszkodzenie dowodu osobistego unieważnienie dowodu osobistego nastąpiło prawidłowo, zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o. tj. z dniem zgłoszenia do Burmistrza Miasta Kłodzka.

Kontrola wykazała, że dokumentacja związana z dowodami osobistymi zgrupowana jest w kopertach dowodowych, zgodnie z art. 62 ust. 3 u.d.o.

Ustalono również, że wszystkie sprawy załatwione zostały terminowo, zgodnie z art. 24 ust. 4 u.d.o. Ponadto stwierdzono, że we wszystkich przypadkach organ prawidłowo wprowadził do Rejestru Dowodów Osobistych informacje o nowym dokumencie.

#### **Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości i uchybienia przy realizacji zadań w zakresie wydawania dowodów osobistych:**

Na dwóch wnioskach o wydanie dowodu osobistego<sup>21</sup> brak jest adnotacji o pobraniu lub też niepobraniu odcisków palców, której obowiązek sporządzenia wynika z § 4 ust. 3 r.d.o. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„odciski zostały prawidłowo pobrane od wnioskodawcy co potwierdzają dane w RDO, omyłkowo nie odznaczono tego faktu na wniosku”.*

Wyjaśnienie uznano za przyczynę nieprawidłowości. Organ winien był uzupełnić informację o pobraniu odcisków palców, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 4 ust. 3 r.d.o.

Na dwóch wnioskach o wydanie dowodu osobistego<sup>22</sup> brak jest adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„DCV (...) – ustalono tożsamość wnioskodawcy na podstawie rejestrów RDO oraz PESEL ponieważ dotychczasowy dowód był uszkodzony, DED (...) - ustalono tożsamość wnioskodawcy na podstawie rejestrów RDO oraz PESEL ponieważ dotychczasowy dowód był już nieważny. W obu przypadkach przez przeoczenie nie odnotowano tego na wniosku”.*

Wyjaśnienie uznano za przyczynę nieprawidłowości. Wskazać wymaga, iż organ gminy we wniosku o wydanie odnotowuje sposób potwierdzenia danych osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, zgodnie z art. 29a ust. 6 u.d.o. Przy czym wyjaśnić również należy, iż w obowiązującym stanie prawnym przy odbiorze dowodu osobistego potwierdzenie tożsamości posiadacza dowodu osobistego może zostać dokonane na podstawie dowodu osobistego, który utracił już ważność (art. 30a u.d.o.).

Stwierdzono, iż na jednym formularzu odbioru dowodu osobistego<sup>23</sup> brak jest adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił, że:

*„ustalono tożsamość na podstawie dowodu osobistego, który został wpisany w punkcie 3 (dane wnioskodawcy), dlatego też ponownie nie odnotowanego tego w adnotacjach”.*

Wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione. W przypadku, gdy wniosek składany jest w postaci elektronicznej tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu potwierdza się przy

---

<sup>21</sup> DET..... oraz DED.....

<sup>22</sup> DCV..... oraz DED.....

<sup>23</sup> DFA..... – wniosek złożony drogą elektroniczną.

odbiorze dowodu, zgodnie ze wzorem formularza odbioru dowodu osobistego. Przy czym wyjaśnić należy, iż osobą ubiegającą się o wydanie dowodu osobistego jest przyszły posiadacz dowodu. Natomiast przez wnioskodawcę rozumieć należy osobę składającą wniosek na jej rzecz, o której mowa w art. 25 ust. 2 u.d.o. Wskazać wymaga ponadto, iż odbiór dowodu osobistego wydanego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych albo posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych wymaga obecności tej osoby, z wyjątkiem określonym w art. 30 ust. 3 u.d.o.

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono, że na trzech formularzach odbioru dowodów osobistych<sup>24</sup> w rubryce „dane wnioskodawcy” zamieszczono niepoprawne informacje. Widnieje imię i nazwisko ojca dziecka lub imię i nazwisko osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, natomiast wnioskodawcą o wydanie dokumentu w tych przypadkach była matka dziecka. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„DFA (...) Wnioskującym o dowód osobisty była matka dziecka a wnioskującym o odbiór dowodu osobistego w tym wypadku był ojciec dziecka, z uwagi na fakt że na formularzu odbioru dowodu osobistego nie ma rubryczki na wpisanie danych odbierającego traktujemy go jako wnioskodawcę odbioru dowodu osobistego.*

*DFC (...) po odbiór dowodu osobistego przyszło oboje rodziców którzy odbierali również dowody osobiste swoje jak i pozostałych dzieci, dlatego też omyłkowo wpisano ojca jako wnioskodawcę do odbioru dowodu osobistego dziecka. Natomiast matka była i wnioskującą i odbierającą i podpisała się prawidłowo w rubryce.*

*„DEZ (...) Wnioskującym o dowód osobisty była matka małoletniego, a wnioskującym o odbiór dowodu osobistego w tym wypadku był posiadacz czyli małoletni, z uwagi na fakt że na formularzu odbioru dowodu osobistego nie ma rubryki na wpisanie danych odbierającego traktujemy go jako wnioskodawcę odbioru dowodu osobistego. Małoletni po ukończeniu 13 roku życia mógł samodzielnie odebrać dowód osobisty”.*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Dowód osobisty może odebrać rodzic, który nie składał wniosku o wydanie dowodu osobistego (art. 30 ust. 2 u.d.o. *in fine*). Niemniej jednak, organ nie powinien edytować formularza odbioru dowodu osobistego w pkt 3 „dane wnioskodawcy”. 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. Winno być wskazane imię i nazwisko rodzica, który składał wniosek o wydanie dowodu osobistego. Powyższe stanowi naruszenie art. 31 ust. 2 pkt. 6 u.d.o.

Kontrola wykazała także, że w jednym przypadku unieważnienie dowodu osobistego nastąpiło nieprawidłowo tj. po dniu zgłoszenia utraty dowodu do Burmistrza Miasta Kłodzka. W przypadku dowodu osobistego DFA..... zgłoszenie utraty poprzedniego dowodu CCN.....nastąpiło w dniu 21.07.2022 r. W Rejestrze Dowodów Osobistych widnieje natomiast informacja, iż dowód osobisty CCN..... unieważniono w dniu 22.07.2022 r. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„Dowód DFA ..... - został unieważniony zgodnie z datą wpływu do urzędu wniosku dot. unieważnienia dowodu osobistego”.*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 u.d.o. unieważnienie dowodu osobistego następuje z dniem zgłoszenia do organu dowolnej gminy lub konsula Rzeczypospolitej Polskiej utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego przez jego posiadacza lub przekazania do organu dowolnej gminy lub do konsula Rzeczypospolitej Polskiej przez osobę trzecią znalezionej cudzego dowodu osobistego. Z dokumentacji wynika, że zgłoszenie utraty nastąpiło w dniu 21 lipca 2022 r.

---

<sup>24</sup> DFA....., DFC..... oraz DEZ.....

W trakcie czynności kontrolnych zauważono omyłki pisarskie na dwóch formularzach odbioru dowodu osobistego<sup>25</sup>. W pierwszym przypadku w polu „*dane wnioskodawcy*” widnieje nazwisko O(...) (zamiast O(...)), a w drugim przypadku w polu „*dane posiadacza wydanego dowodu*” imię A(...) (zamiast A(...)).

Stwierdzono również, iż wnioski o wydanie dowodu osobistego, które wpłynęły za pośrednictwem ePUAP zostały wydrukowane, opatrzone pieczęcią wpływu i przechowywane są w kopertach dowodowych, co jest niezgodne z art. 62 ust. 2 u.d.o.

Ponadto stwierdzono, iż na wszystkich wnioskach wniesionych w postaci papierowej brak jest pieczęci wpływu do organu. Powyższe stanowi naruszenie § 42 ust. 2 *Instrukcji kancelaryjnej*, zgodnie z którym po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie.

Przyczyną ww. nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania przez pracowników wykonujących zadania oraz nienależyty nadzór nad realizacją zadań.

[dowód: akta kontroli str. 43-244, 700-711]

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

#### **B. Odmowa wydania dowodu osobistego.**

Kontroli poddano 8 spraw<sup>26</sup> zakończonych decyzją o odmowie wydania dowodu osobistego na podstawie art. 32 u.d.o.<sup>27</sup>. Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

We wszystkich ww. sprawach wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone zostały w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem platformy ePUAP, na prawidłowym formularzu.

Kontrola wykazała, że zaistniały, w sposób nie budzący wątpliwości, przesłanki do odmowy wydania dowodu osobistego, na podstawie przepisu art. 32 ust. 1 u.d.o. Do wniosków załączono fotografie, które były niezgodne z wymogami określonymi w § 6 r.w.d.o. lub w § 6 r.d.o.

W związku z powyższym, organ podejmował czynności procesowe sporządzając wezwania na podstawie art. 50 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>28</sup> (powoływanej dalej w skrócie jako „k.p.a.”) celem uzupełnienia wniosku, w terminie 10 dni od daty otrzymania wezwania.

Z akt spraw wynika, iż odmowy wydania dowodu osobistego nastąpiły w formie prawem przewidzianej tj. decyzji administracyjnej. Wydane przez organ akty administracyjne zawierały elementy przewidziane w art. 107 k.p.a., w tym informację, że decyzja posiada rygor natychmiastowej wykonalności (art. 32 ust. 2 u.d.o.) oraz informację o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach tego zrzeczenia. Stwierdzono, iż sporządzone uzasadnienia decyzji sporządzone zostały w sposób prawidłowy, wyjaśniają w sposób wystarczający tok rozumowania organu, prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego. Powyższe wypełnia normę art. 107 § 3 *in principio* k.p.a.

W każdej ze skontrolowanych spraw znajdują się dowody skutecznego doręczenia wnioskodawcom za pośrednictwem platformy e-PUAP sporządzonych wezwań do przedłożenia prawidłowej fotografii oraz doręczenia wydanych decyzji – w formie Urzędowego Poświadczenia Doręczenia.

---

<sup>25</sup> DCV ....., DCV .....

<sup>26</sup> W ramach analizy przedkontrolnej w zakresie liczby wydanych decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego wskazano 9, a faktycznie wydano 8. Podinspektor Anna Woźniak wyjaśniła, iż sprawy przechowywane są w jednym segregatorze, stąd omyłkowo zaszła pomyłka w liczeniu.

<sup>27</sup> USC.VI.5344.1.2021.AW, USC.VI.5344.2.2021.AW, USC.VI.5345.5.2021.AW, USC.VI.5345.6.2021.AM USC.VI.5344.15.2021.AW, USC.VI.5345.40.2021.AM, USC.VI.5345.48.2021.AW, USC.VI.5345.32.2022.AW

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000.

Ustalono, iż w Rejestrze Dowodów Osobistych wprowadzono prawidłową informację o sposobie zakończenia wniosków tj. „*zakończony odmownie*” na podstawie art. 32 u.d.o.

Stwierdzono, iż sprawy załatwione zostały terminowo, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a.

**Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości i uchybienia przy realizacji zadań w zakresie odmowy wydania dowodu osobistego:**

Kontrola wykazała, że we wszystkich wezwaniach do złożenia prawidłowej fotografii (pomimo powołania prawidłowej podstawy prawnej art. 50 k.p.a.) zamieszczono błędną informację, iż w *przypadku niesunięcia braków formalnych zostanie wydana decyzja w trybie art. 32 u.d.o. o odmowie wydania dowodu osobistego*. W związku z powyższym wskazać należy, iż brak prawidłowej fotografii nie stanowi braku formalnego podania w rozumieniu art. 64 k.p.a. (zdjęcia dołączone do wniosków).

W ramach czynności kontrolnych ustalono, iż organ nie przestrzegał w pełni zasad dokumentowania przebiegu kontrolowanych spraw. Jak wynika z § 1 ust. 2 *Instrukcji kancelaryjnej* czynności kancelaryjne są wykonywane w systemie tradycyjnym lub w systemie EZD. Wyrażenie "system tradycyjny" oznacza w świetle § 2 pkt 14 cyt. rozporządzenia system wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania spraw, gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci nieelektronicznej, z możliwością korzystania z narzędzi informatycznych do wspomagania procesu obiegu dokumentacji w tej postaci podczas, gdy zwrot "system EZD" oznacza w myśl § 2 pkt 13 tego rozporządzenia system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych. Jednocześnie § 1 ust. 3 *Instrukcji kancelaryjnej* określa, że to kierownik podmiotu wskazuje, który z systemów wykonywania czynności kancelaryjnych jest podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla danego podmiotu.

Ustalono w toku kontroli, iż zasady obiegu dokumentów w Urzędzie Miasta w Kłodzku uregulowano w Zarządzeniu nr 131/2020 Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (eZD) w Urzędzie Miasta w KŁODZKU. Zgodnie z postanowieniem ogólnym w § 1 ust. 1 przyjętego aktu „w celu optymalizacji procesów obiegu dokumentów i przepływu spraw pomiędzy pracownikami oraz komórkami organizacyjnymi wprowadzam w Urzędzie Miasta w Kłodzku system elektronicznego zarządzania dokumentacją „e-Instytucja” (zwany dalej „eZD”) stanowiący wspomaganie tradycyjnego (papierowego) sposobu wykonywania czynności kancelaryjnych”. Zgodnie z § 6 ust. 5 ww. Zarządzenia dokumenty wychodzące wytworzone w sprawie założonej na podstawie dokumentu elektronicznego podpisane są przez osoby uprawnione kwalifikowanym podpisem elektronicznym i wysyłane do klienta w wersji elektronicznej. Zgodnie natomiast z § 5 ust. 4 Zarządzenia wszystkie sprawy prowadzone mają być w formie elektronicznej. Odpowiedzialność za kompletność dokumentacji sprawy prowadzonej elektronicznie ponosi pracownik prowadzący sprawę. Jak wyjaśnił jednak Kierownik USC w Kłodzku:

„*powstająca w Urzędzie Miasta w Kłodzku dokumentacja pod symbolem 5344 prowadzona jest w sposób tradycyjny*”.

Wobec powyższych ustaleń wskazać wymaga, iż wedle § 39 ust. 1 *Instrukcji kancelaryjnej* w systemie tradycyjnym czynności kancelaryjne oraz ich dokumentowanie wykonuje się w postaci nieelektronicznej. Niemniej w myśl § 39 ust. 2 pkt 4 *Instrukcji kancelaryjnej* dopuszcza się wykorzystanie narzędzi informatycznych m.in. w celu przysyłania przesyłek. Z kolei § 59 ust. 1 *Instrukcji kancelaryjnej* wskazuje, że **projekty pism przeznaczone do wysyłki za pomocą środków komunikacji elektronicznej przedstawia się do podpisu wyłącznie w postaci elektronicznej**. W takim przypadku podpisujący, zgodnie z § 59 ust. 2 *Instrukcji kancelaryjnej*, podpisuje elektronicznie pismo w postaci elektronicznej (1) oraz podpisuje odręcznie wydrukowaną treść pisma w postaci elektronicznej jako egzemplarz przeznaczony do włączenia do akt sprawy (2). Z tego przepisu wynika, że organ administracji publicznej, przysyłając decyzję w formie

elektronicznej, sporządza ją także w formie papierowej. Niemniej jednak, **treść obydwóch egzemplarzy, zarówno tego przeznaczonego do wysyłki, jak i przeznaczonego do włączenia do akt sprawy, powinna być identyczna**. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, iż dokumenty znajdujące się w aktach sprawy różnią się datą podpisu oraz osobą je podpisującą. W aktach przekazanych spraw znajdują się następujące rozstrzygnięcia kończące sprawy:

1. W sprawie USC.VI.5344.1.2021 znajduje się decyzja z dnia 04.02.2021 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona podpisem tradycyjnym Burmistrza Miasta Kłodzka. Z przekazanego wydruku Elektronicznego Poświadczenia Weryfikacji (powoływanego dalej jako: „EPW”) wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego.xml*”, w dniu 08.02.2021 r.

2. W sprawie USC.VI.5344.2.2021 znajduje się decyzja z dnia 09.02.2021 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona pieczęcią Burmistrza Miasta Kłodzka (bez podpisu). Z przekazanego wydruku EPW wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego.xml*”, w dniu 11.02.2021 r.

3. W sprawie USC.VI.5345.5.2021 znajduje się decyzja z dnia 17.02.2021 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona podpisem tradycyjnym Burmistrza Miasta Kłodzka. Z przekazanego wydruku EPW wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego.xml*”, w dniu 17.02.2021 r.

4. W sprawie USC.VI.5345.6.2021 znajduje się decyzja z dnia 10.02.2021 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona podpisem tradycyjnym Burmistrza Miasta Kłodzka. Z przekazanego wydruku EPW wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego.xml*”, w dniu 11.02.2021 r.

5. W sprawie USC.VI.5344.15.2021 znajduje się decyzja z dnia 16.04.2021 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona podpisem tradycyjnym Burmistrza Miasta Kłodzka. Z przekazanego wydruku EPW wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego.xml*”, w dniu 27.04.2021 r.

6. W sprawie USC.VI.5345.40.2021 znajduje się decyzja z dnia 05.08.2021 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona podpisem tradycyjnym Burmistrza Miasta Kłodzka. Z przekazanego wydruku EPW wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzyła plik o nazwie „*decyzja.xml*”, w dniu 27.08.2021 r.

7. W sprawie USC.VI.5345.48.2021 znajduje się decyzja z dnia 23.08.2021 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona podpisem tradycyjnym Burmistrza Miasta Kłodzka. Z przekazanego wydruku EPW wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego.xml*”, w dniu 06.09.2021 r.

8. W sprawie USC.VI.5345.32.2022 znajduje się decyzja z dnia 22.07.2022 r. wydana w formie tradycyjnej, opatrzona podpisem tradycyjnym Burmistrza Miasta Kłodzka. Z przekazanego wydruku EPW wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzyła plik o nazwie „*decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego dla małoletniej (...).xml*”, w dniu 25.07.2022 r.

Mając na uwadze widoczną rozbieżność pomiędzy datami podpisów wydanych rozstrzygnięć (inna data na dokumencie papierowym, inna data złożenia podpisu elektronicznego) oraz różnymi osobami podpisującymi dokumenty (Burmistrz Miasta Kłodzka decyzje wydane w formie papierowej, Kierownik lub Zastępca Kierownika USC w Kłodzku pliki elektroniczne), zwrócono się o przekazanie decyzji w postaci plików elektronicznych, przesłanych stronom za pośrednictwem ePUAP – w formach umożliwiających weryfikację prawidłowości złożonych



w tych dokumentach podpisów elektronicznych. Kierownik USC w Kłodzku pomimo prośby nie przekazał plików elektronicznych, wskazując, iż:

*„Decyzje zostały wydane na piśmie i podpisane odręcznie przez Burmistrza. Urzędowe poświadczenie doręczenia oraz elektroniczne poświadczenie podpisów zostały zweryfikowane i omówione podczas trwania kontroli oraz dołączone do dokumentacji”* „(...) W Urzędzie przyjęty jest system wysyłania dokumentów papierowo i w systemie EZD w zależności od sposobu jego wpływu. Pismo sporządzane jest w formie papierowej, które podpisuje upoważniony pracownik. Następnie dokument ten jest skanowany i załączany jako plik PDF do sprawy, którą założyliśmy elektronicznie. Przed wysłaniem odpowiedzi do Wnioskodawcy dokument zostaje wysłany elektronicznie przez pracownika do weryfikacji przez kierownika USC i dopiero po jego weryfikacji i podpisie dokument jest wysyłany przez pracownika do Wnioskodawcy. Elektroniczne poświadczenie weryfikacji podpisów zostały wydrukowane z systemu EZD i dołączone do dokumentacji w trakcie kontroli”.

Z wyjaśnienia wynika, iż organ stworzył dokumenty w formie pisemnej, następnie dokumenty te zostały zeskanowane i dołączone jako plik PDF, opatrzone podpisem elektronicznym i doręczone w formie elektronicznej. Mając na uwadze wyjaśnienie Kierownika USC w Kłodzku, iż przekazane Elektroniczne Poświadczenia Weryfikacji stwierdzają, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym opatrzone zostały wydane decyzje (opatrzone różnymi datami oraz podpisami różnych osób) stwierdzić należy, iż taka praktyka jest nieprawidłowa. Podpis tradycyjny oraz elektroniczny umieszczany na piśmie musi być tożsamy. Jednocześnie tożsama musi być data złożenia podpisu oraz data widniejąca na dokumencie. Podkreślenia wymaga, że datą wydania decyzji jest dzień podpisania decyzji<sup>29</sup>. Dodatkowo mając na uwadze, iż decyzja jest doręczana elektronicznie musi być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 4 października 2021 r. (w dacie załatwiania kontrolowanych spraw) decyzja zawiera podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny. W art. 109 § 1 k.p.a. stwierdza się, że decyzja doręczana jest stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jak wynika przy tym z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, wyrażenie "dokument elektroniczny" oznacza stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Jeżeli strona złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (a tak miało miejsce w kontrolowanych sprawach), to zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 1 k.p.a., doręczenie pism stronie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną*<sup>30</sup>.

Podkreślenia zatem wymaga, iż obie wersje dokumentu (papierowa i elektroniczna) muszą być tożsame. Natomiast doręczenie skanu decyzji nie zawierającego podpisu elektronicznego jest nieprawidłowe, tak samo jak doręczenie skanu wprawdzie podpisanego elektronicznie, ale w innym dniu oraz przez inną osobę niż wersja tradycyjna.

Z dokumentacji spraw zakończonych decyzją o odmowie wydania dowodu osobistego wynika, iż wydane rozstrzygnięcia zostały prawidłowo wysłane i doręczone za pośrednictwem ePUAP, czego dowodem są wydruki Urzędowego Poświadczenia Doręczenia (z oznaczeniem daty

---

<sup>29</sup> Vide R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, art. 107 k.p.a., wyd. 7, Warszawa 2021 r.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 344.

wygenerowania poświadczenia oraz datą odbioru pisma lub adnotacją o uznaniu dokumentu za doręczony).

W ramach czynności kontrolnych ustalono również, iż w sprawie USC.5344.VI.5.2021 decyzja wydana została przedwcześnie. Z akt sprawy wynika, że wezwanie o uzupełnienie prawidłowej fotografii uznane zostało za doręczone w dniu 12 lutego 2021 r. na podstawie art. 46 § 6 k.p.a. Licząc termin 10 dni od tej daty (na uzupełnienie wniosku) decyzja winna zostać wydana nie wcześniej niż 23 lutego 2021 r., tymczasem w aktach znajduje się egzemplarz decyzji z dnia 17 lutego 2021 r.

Czynności kontrolne wykazały ponadto, iż wprowadzane informacje do rubryki o nazwie „data decyzji” w Rejestrze Dowodów Osobistych (RDO) nie pokrywają się z datami wynikającymi z dokumentacji spraw:

- USC.VI.5344.1.2021: decyzja wydana w dniu 04.02.2021 r., doręczona w dniu 20.02.2021 r., a w RDO *data decyzji* 09.02.2021 r.,
- USC.VI.5344.2.2021: decyzja wydana w dniu 09.02.2021 r., doręczona w dniu 20.02.2021 r., a w RDO *data decyzji* 15.02.2021 r.,
- USC.VI.5345.5.2021: decyzja wydana w dniu 17.02.2021 r., uznana za doręczoną w dniu 04.03.2021 r., a w RDO *data decyzji* 18.02.2021 r.,
- USC.VI.5345.6.2021: decyzja wydana w dniu 10.02.2021 r., doręczona w dniu 13.02.2021r., a w RDO *data decyzji* 15.02.2021 r.

Zwrócono się zatem o wyjaśnienie przyjętego sposobu zasilania danymi rubryki w systemie o nazwie „data decyzji”. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„USC.VI.5345.1.2021 decyzja została sporządzona w dniu 04.02.2021r. ze względu na fakt, że jest sprawdzana przez Kierownika USC, a następnie podpisana przez Burmistrza Miasta Kłodzka w dniu 09.02.2021r.*

*USC.VI.5345.2.2021 decyzja została sporządzona w dniu 09.02.2021r. ze względu na fakt, że jest sprawdzana przez Kierownika USC, a następnie podpisana przez Burmistrza Miasta Kłodzka w dniu 15.02.2021r.*

*USC.VI.5345.5.2021 decyzja została sporządzona w dniu 17.02.2021r. ze względu na fakt, że jest sprawdzana przez Kierownika USC, a następnie podpisana przez Burmistrza Miasta Kłodzka w dniu 18.02.2021r.*

*USC.VI.5345.6.2021 decyzja została sporządzona w dniu 10.02.2021r. prawidłową datą odnotowania decyzji w systemie powinna być 11.02.2021r. omyłkowo wpisano 15.02.2021r.*

*Przyjętym sposobem zasilania danymi rubryki w RDO jest data podpisania przez Burmistrza Miasta Kłodzka, a nie data sporządzenia”.*

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie i nie znajduje odzwierciedlenia w aktach spraw. Wyjaśnić przy tym należy, iż wydanie decyzji jest czynnością procesową **równoznaczną** ze sporządzeniem decyzji (zaopatrzeniem w elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a). Data wydania (sporządzenia) decyzji zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. jest czynnością wywołującą oznaczone, choć nie wszystkie skutki prawne. Dopiero doręczenie decyzji zgodnie z art. 110 k.p.a. powoduje jej wejście do obrotu prawnego, rozpoczyna bieg terminu do wniesienia odwołania. Jak podkreśla się w orzecznictwie "skuteczne doręczenie przynajmniej jednej ze stron postępowania już powoduje, że decyzja wywołuje skutki prawne wobec jej wejścia do obrotu prawnego"<sup>31</sup>.

Zauważono również przypadki stosowania niejednolitego oznaczania akt sprawy (w sprawach o nr: USC.VI.5344.5.2021 oraz USC.VI.5344.6.2021). W myśl § 5 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej *znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy.*

Stwierdzono również, iż w dokumentacji spraw brak jest metryk spraw, co stanowi naruszenie art. 66a k.p.a.

---

<sup>31</sup> Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2022 r. , III OSK 7246/21.

Przyczyną ww. nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania przez pracowników wykonujących zadania oraz nienależyty nadzór nad realizacją zadań.  
[dowód: akta kontroli str. 245-373, 700-711]

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

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

Kontroli poddano 12 spraw z zakresu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi<sup>32</sup> oraz 8 spraw z zakresu udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych<sup>33</sup>. Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

W większości spraw wnioski zostały złożone na formularzu przewidzianym rozporządzeniem wykonawczym do u.d.o., stanowiącym wzór do 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>34</sup>.

Wszystkie sprawy zakończone zostały udostępnieniem danych, za wyjątkiem sprawy USC.5345.131.2022, w której to wniosek przekazano organowi właściwemu.

W sprawie USC.5345.233.2022 organ prawidłowo, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. wezwał wnioskodawcę o uzupełnienie braku formalnego wniosku tj. uzasadnienie potrzeby uzyskania danych.

Ustalono, iż większość wniosków nie podlegała 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 sprawie USC.5345.499.2021, w której udostępnienie danych uzależnione było od opłaty, znajduje się stosowny dowód jej uiszczenia.

W toku kontroli stwierdzono, że we wszystkich sprawach udostępniono dane zgodnie z żądaniem podmiotu wnioskującego oraz w zakresie, w jakim wykazał uprawnienia w uzyskaniu żądanych danych (art. 72 ust. 2 lub art. 75 ust. 3 u.d.o.).

W wyniku kontroli stwierdzono również, iż w sprawie o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, w której wnioskodawca był innym podmiotem w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. (USC.5345.499.2021) organ prawidłowo ocenił, iż wnioskodawca legitymuje się interesem prawnym do żądania udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

We wszystkich pismach stanowiących odpowiedź na wniosek wskazano prawidłowe oznaczenie organu gminy (Burmistrz Miasta Kłodzka). Większość pism została podpisana „Z up. Burmistrza” przez Kierownika USC w Kłodzku lub Zastępcę Kierownika USC w Kłodzku. W dwóch przypadkach<sup>35</sup> odpowiedzi podpisane zostały przez upoważnionych do udostępniania danych pracowników Urzędu Stanu Cywilnego. Natomiast Kierownik USC w Kłodzku w toku kontroli nie okazał upoważnienia do udostępniania danych w imieniu Burmistrza Miasta Kłodzka.

W wyniku analizy dokumentacji ustalono, iż w większości przypadków doręczenie pism

<sup>32</sup> USC.5345.86.2021, USC.5345.111.2021, USC.5345.499.2021, USC.5345.50.2022, USC.5345.131.2022, USC.5345.171.2022, USC.5345.229.2022, USC.5345.233.2022, USC.5345.282.2022, USC.5345.409.2022, USC.5345.449.2022, USC.5345.524.2022.

<sup>33</sup> USC.5345.03.2021, USC.5345.174.2021, USC.5345.217.2021, USC.5345.354.2021, USC.5345.358.2021, USC.5345.434.2021, USC.5345.494.2021, USC.5345.162.2022. W ramach analizy przedkontrolnej w zakresie ilości wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych wskazano 31 spraw, a w toku kontroli przekazano 8 spraw. Podinspektor Anna Woźniak wyjaśniła, iż sprawy przechowywane są w jednym segregatorze, stąd omyłkowo zaszła pomyłka w liczeniu.

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 1604.

<sup>35</sup> USC.5345.449.2022.AW, USC.5345.524.2022.AM.

nastąpiło w prawidłowy sposób, a sprawy zrealizowane zostały terminowo.

**Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości i uchybienia przy realizacji zadań w zakresie udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi:**

W toku kontroli ustalono, iż w sześciu sprawach<sup>36</sup> wnioski zawierały braki formalne i organ nie podjął czynności na podstawie 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.d.o. w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych 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. Z dokumentacji znajdującej się w aktach spraw wynika, że wnioski wpłynęły za pośrednictwem ePUAP, doręczone w formie skanu dokumentu podpisanego odręcznie (pliku PDF) i nie zawierają podpisów w postaci elektronicznej, do czego zobowiązuje przepis art. 72 ust. 1 u.d.o. Z przekazanych wydruków Elektronicznego Poświadczenia Weryfikacji (EPW) wynika, iż podpisy złożone zostały na tzw. pismach przewodnich (XML) przez osoby nie będące wnioskodawcami w sprawach. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„Pośredniczącym Organem w przesłaniu wniosków o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z rejestru dowodów osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dlatego też został zweryfikowany podpis osoby przesyłającej do nas wniosek. W naszym rozumieniu weryfikacji podpisu Konsula dokonuje Ministerstwo do którego wpłynął wniosek. Nie podejmowałyśmy czynności na podstawie 64 § 2 k.p.a. ponieważ byliśmy przekonane o tym, że skoro Ministerstwo Spraw Zagranicznych przesłało wniosek do nas do dalszej realizacji to na tym poziomie zweryfikowany został podpis wnioskującego Konsula”.*

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Wnioski wpłynęły ze skrytki e-PUAP Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a wnioskodawcami byli konsulowie. Wydruki weryfikacji podpisów złożonych na pismach przewodnich (XML) wskazują, że dokonały je osoby nie będące wnioskodawcami w sprawach<sup>37</sup>. Oznacza to, iż wnioski nie zostały podpisane, a osoby których podpis widnieje na przekazanych wydrukach przekazały jedynie za pośrednictwem pism XML skany wniosków podpisane odręcznie. Podkreślić należy, że wniosek o udostępnienie danych, stanowiący załącznik do pisma przewodniego (XML) podpisanego podpisem elektronicznym, możemy uznać za podpisany jedynie wówczas, gdy zostanie odrębnie opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym<sup>38</sup>. Oznacza to, że w powyższych sprawach wnioski nie zawierały podpisów wnioskodawców. 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. Ponadto, na wydrukach wniosków winna znaleźć się informacja o dokonanej weryfikacji podpisu. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 47 ust. 4 instrukcji kancelaryjnej jeżeli przesyłka w postaci elektronicznej lub załącznik do niej zawiera podpis elektroniczny identyfikujący jego posiadacza w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, na wydruku opatrzonym pieczęcią wpływu nanosi się informację o ważności podpisu

<sup>36</sup> Sprawy o nr: USC.5345.03.2021, USC.5345.174.2021, USC.5345.217.2021, USC.5345.354.2021, USC.5345.358.2021 oraz USC.5345.434.2021.

<sup>37</sup> Dla przykładu - w sprawie nr USC.5345.434.2021 wnioskodawcą był wicekonsul Ambasady RP w Londynie (Pani Katarzyna Hopkin), a elektronicznie profilem zaufanym podpisała pismo przewodnie Pani Jolanta Cios (osoba nie będąca wnioskodawcą).

<sup>38</sup> Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. III OSK 3660/21 oraz Uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2021 r., I FPS 2/21.

elektronicznego i integralności podpisanego dokumentu oraz dacie tej weryfikacji (na przykład "podpis elektroniczny zweryfikowany w dniu ...[data]; wynik weryfikacji: ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji), a także czytelny podpis sporządzającego wydruk.

Wskazać także wymaga, iż 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 Rejestru Dowodów Osobistych. Zauważyć należy, iż zapewnienie sieci umożliwiającej realizację zadań przez konsulów może stanowić przesłankę do podejmowania przez organ gminy czynności w trybie art. 61a k.p.a.

W toku czynności kontrolnych ustalono ponadto, iż w dziewięciu przypadkach<sup>39</sup> organ nie podjął czynności wyjaśniających, mających na celu ustalenie, czy osoby wnioskujące posiadały upoważnienie do reprezentowania organów Policji (organ kontrolowany nie legitymuje się dokumentacją potwierdzającą, iż takie działania podjął). W omawianych sprawach wnioski o udostępnienie danych z RDO lub dokumentacji związanej z dowodem osobistym pochodziły od Policji, przy czym zostały podpisane przez naczelników/zastępców naczelników wydziałów, bez frazy wskazującej na działanie z upoważnienia organu Policji. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił, iż:

*„W sprawach numer: USC.5345.86.2021, USC.5345.50.2022, USC.5345.171.2022., USC.5345.229.2022, USC.5345.282.2022., USC.5345.449.2022., USC.5345.524.2022 Wnioskodawcą była Komenda Powiatowa Policji w Kłodzku, która udostępniła nam do wglądu dokument wskazujący na działanie z upoważnienia organu Policji. Natomiast w pozostałych sprawach USC.5345.111.2021, USC.5345.233.2022 zweryfikowano ten fakt telefonicznie”.*

Wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione. Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 75 ust. 2 u.d.o. dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia się na uzasadniony wniosek złożony przez uprawniony podmiot. Uprawnione podmioty wymienione zostały w art. 66 ust. 3 pkt 1-15 u.d.o., w tym wymieniono organy Policji. Organ rozpatrując wniosek ocenia, czy wnioskodawca jest uprawnionym podmiotem na podstawie danych zawartych we wniosku. Organ gminy winien podjąć stosowne działania wyjaśniające, mające na celu ustalenie, czy osoby wnioskujące posiadają upoważnienie do reprezentowania organów Policji na zewnątrz, a za takie należy uznać wystąpienie do organu gminy z wnioskiem o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym. Kierownik komórki organizacyjnej nie jest organem Policji, o którym mowa w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*<sup>40</sup>, zatem winien działać jedynie na mocy upoważnienia. W dokumentacji spraw brak jest dokumentu wskazującego na podejmowane czynności wyjaśniające, na które powołuje się w wyjaśnieniach kontrolowany. Wskazać wymaga, iż w trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy w szczególności notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu (§ 57 pkt 2 *Instrukcji kancelaryjnej*).

W toku kontroli ustalono, iż w dwóch sprawach organ przywołał w pismach procesowych niewłaściwe przepisy. W sprawie nr USC.5345.499.2021 o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi organ wezwał wnioskodawcę do czynności wyjaśniających na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., we wskazanym terminie, pod rygorem wydania decyzji o odmowie, ale powołał się na art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, zamiast na art. 73 ust. 3 u.d.o. W sprawie nr USC.5345.131.2022 wskazano błędną podstawę przekazania wniosku - art. 243 k.p.a., który dotyczy obowiązku przestrzegania właściwości przez organ w zakresie rozpatrywania wniosków powszechnych z działu VIII k.p.a. Wniosek o udostępnienie nie może być zakwalifikowany jako wniosek powszechny, bowiem przysługuje mu inny tryb rozpatrywania

<sup>39</sup> W sprawach nr USC.5345.86.2021, USC.5345.111.2021, USC.5345.50.2022, USC.5345.171.2022, USC.5345.229.2022, USC.5345.233.2022, USC.5345.282.2022, USC.5345.449.2022, USC.5345.524.2022.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 1882 ze zm.

(przepisy u.d.o.). W myśl art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. Dlatego też powinny być one przywoływane w sposób adekwatny.

Kontrola wykazała również, iż w sprawie nr USC.5345.499.2021 odpowiedzi udzielono z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 k.p.a. Z dokumentacji wynika, że wniosek wpłynął do organu w dniu 3 września 2021 r., a odpowiedź udzielona została pismem z dnia 4 listopada 2021 r., przy czym pierwsze pismo w sprawie (wezwanie z dnia 6 października 2021 r.) skierowano do wnioskodawcy po upływie miesiąca tj. w dniu 8 października 2021 r. Z dokumentacji sprawy nie wynika, aby wnioskodawca został poinformowany o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, co jest niezgodne z art. 36 k.p.a.

Ocenie poddano również sposób procedowania organu w zakresie przyjętej formy dokumentu doręczanego i formy doręczania odpowiedzi w sprawach zainicjowanych wnioskiem elektronicznym<sup>41</sup>. W aktach kontrolowanych spraw znajdują się odpowiedzi w postaci papierowej, w formie wydruku z systemu, opatrzone podpisem tradycyjnym przez Kierownika USC w Kłodzku lub Zastępcę Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku. Podobnie jak w sprawach zakończonych odmową wydania dowodu osobistego, Kierownik USC w Kłodzku, pomimo prośby, nie przekazał odpowiedzi we wskazanych sprawach w postaci plików elektronicznych przesłanych wnioskodawcom, w formach umożliwiających weryfikację prawidłowości złożonych w tych dokumentach podpisów elektronicznych. Mając jednak na uwadze, iż w aktach większości spraw znajdują się EPW podpisów przyjęto, iż odpowiedzi w ww. sprawach zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>42</sup>, a wydruki Urzędowego Poświadczenia Przedłożenia potwierdzają prawidłowe doręczenie odpowiedzi.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono natomiast, iż w dwóch kontrolowanych sprawach (USC.5345.03.2021 oraz USC.5345.354.2021) odpowiedzi nie zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz doręczenie pism nastąpiło w nieprawidłowy sposób. Z dokumentacji wynika, iż udostępniono dane na adres e-mail, bez zaszyfrowania korespondencji w sposób, który zapewni ochronę danych osobowych, na przykład zgodnie z pismem znak SOC-OP.621.3.9.2017.AB z dnia 2 kwietnia 2017 r., w którym to organy gmin zostały poinformowane o rozwiązaniu technicznym umożliwiającym bezpieczną wymianę korespondencji przekazywanej z wykorzystaniem poczty e-mail (wymiana danych osobowych przekazywanych konsułom). Zauważyć należy, że zgodnie z definicją danych osobowych zawartą w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólnego

---

<sup>41</sup> Sprawy o nr: USC.5345.03.2021, USC.5345.174.2021, USC.5345.217.2021, USC.5345.354.2021, USC.5345.358.2021, USC.5345.434.2021, USC.5345.494.2021, USC.5345.162.2022.

<sup>42</sup> - Z przekazanego wydruku EPW w sprawie USC.5345.174.2021 wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzyła plik o nazwie „*Lopata – udostep.danych.xml*”, w dniu 04.05.2021 r.

- Z przekazanego wydruku EPW w sprawie USC.5345.217.2021 wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych.xml*”, w dniu 21.05.2021 r.

- Z przekazanego wydruku EPW w sprawie USC.5345.358.2021 wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzyła plik o nazwie „*udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych.xml*”, w dniu 23.07.2021 r.

- Z przekazanego wydruku EPW w sprawie USC.5345.434.2021 wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*Mateusz Woźniak.xml*”, w dniu 01.09.2021 r.

- Z przekazanego wydruku EPW w sprawie USC.5345.494.2021 wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzył plik o nazwie „*udostępnienie danych jednostkowych z RDO.xml*”, w dniu 05.10.2021 r.

- Z przekazanego wydruku EPW w sprawie USC.5345.162.2022 wynika, iż kwalifikowanym podpisem elektronicznym Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku opatrzyła plik o nazwie „*CAN.7421.6628.2022.A.xml*”, w dniu 21.03.2022 r.

rozporządzenia o ochronie danych) wizerunek twarzy jest uznawany za daną osobową.

W toku kontroli ustalono także, iż w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nie wskazano podstawy prawnej udostępnienia (stosowny ustęp przepisu art. 75 u.d.o.), a w odpowiedziach na wnioski o udostępnienia danych z Rejestru Dowodów Osobistych w większości przypadków w podstawie prawnej przywołano art. 72 u.d.o. bez przywołania ustępu przepisu. W związku z powyższym przypomnieć należy, że w myśl art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. Dlatego też powinny być one przywoływane w sporządzanych odpowiedziach, w sposób precyzyjny.

Ustalono również, iż na egzemplarzach pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy nie zamieszczano 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*.

Przyczyną ww. nieprawidłowości było nieprzestrzeganie procedur postępowania przez pracowników wykonujących zadania oraz nienależyty nadzór nad realizacją zadań.

[dowód: akta kontroli str. 374-522, 700-711]

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**.

#### ***D. Wydawanie zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych.***

Kontroli poddano wszystkie sprawy realizowane w kontrolowanym zakresie tj. 2 sprawy zakończone wydaniem zaświadczenia z Rejestru Dowodów Osobistych<sup>43</sup>. W zakresie wydawania przez organ zaświadczeń ustalono, co następuje.

Zaświadczenia wydane zostały na wniosek złożony w formie pisemnej osobom posiadającym uprawnienia w jego otrzymaniu, zgodnie z art. 63 ust. 1 u.d.o. Złożone wnioski były kompletne pod względem formalnym.

W wyniku kontroli stwierdzono, że organ badał obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej i prawidłowo ocenił, iż wydanie zaświadczenia podlegało opłacie skarbowej na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej*<sup>44</sup>. W aktach spraw znajduje się stosowny dowód jej uiszczenia. Na wydanych dokumentach zamieszczono adnotację dotyczącą opłaty skarbowej, o której mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie zapłaty opłaty skarbowej*<sup>45</sup>.

Czynności kontrolne wykazały także, iż wydane zaświadczenia obejmują dane stosownie do żądania zainteresowanych, zgodnie z art. 63 ust. 1 u.d.o.

Jak wykazała kontrola, zaświadczenia wydano w formie papierowej - odpowiadającej formie, w jakiej złożone zostały wnioski (art. 63 ust. 2 u.d.o).

Ustalono, iż prawidłowo w treści zaświadczeń wskazano przepis stanowiący podstawę do wydania zaświadczenia tj. art. 63 ust. 1 u.d.o., na zaświadczeniach znajduje się również stosowne oznaczenie organu – Burmistrza Miasta Kłodzko, co jest zgodne z art. 63 ust. 1 u.d.o.

W wyniku kontroli ustalono, że sprawy organ kontrolowany zrealizował terminowo, zaświadczenia zostały wydane w terminie określonym w art. 217 § 3 k.p.a.

Na wnioskach o wydanie zaświadczenia brak jest natomiast pieczęci wpływu do organu, co stanowi naruszenie § 42 ust. 2 *Instrukcji kancelaryjnej*,

[dowód: akta kontroli str. 523-528]

<sup>43</sup> USC.5344.22.2022.AW, USC.5344.41.2022.AW.

<sup>44</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1923 ze zm.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2007, nr 187, poz. 1330.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wydawania zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych oceniono **pozytywnie**.

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

#### ZMIANA IMIENIA I NAZWISKA

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

W okresie objętym kontrolą organ kontrolowany zrealizował 65 spraw na podstawie ustawy o z.i.i.n. Kontrolą zostało objęte 20 z nich. Ustalono, że wśród ww. spraw 19 zakończonych zostało decyzją o zmianie imienia lub nazwiska<sup>46</sup>, 1 wniosek o zmianę zakończono pozostawieniem bez rozpoznania<sup>47</sup>. Na podstawie analizy dokumentacji ustalono, co następuje.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o z.i.i.n. w przypadku, gdy wniosek o zmianę imienia lub nazwiska jest składany osobiście wnioskodawca przedstawia do wglądu dokument stwierdzający tożsamość. Na wnioskach złożonych osobiście znajduje się stosowna adnotacja potwierdzająca przedstawienie do wglądu przez wnioskodawcę dowodu osobistego.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że dziewięć (z 20) złożonych wniosków było kompletne pod względem formalnym i zawierało dane określone w art. 11 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o z.i.i.n. W jednej sprawie (z jedenastu, w której wniosek nie zawierał wszystkich elementów)<sup>48</sup>, wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia braku formalnego w trybie przewidzianym art. 64 k.p.a.

W przypadku zmiany imienia lub nazwiska małoletniego dziecka<sup>49</sup> wnioski składane były przez przedstawiciela ustawowego dziecka, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o z.i.i.n.

Kontrola wykazała, że organ w każdym przypadku egzekwował obowiązek uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej, do wniosków dołączone były potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej w wysokości 37,00 zł<sup>50</sup>. W przypadku sprawy załatwianej za pośrednictwem Konsulatu RP w Manchesterze<sup>51</sup>, do wniosku została dołączona adnotacja o pobraniu stosownej opłaty konsularnej.

W wyniku kontroli ustalono, że rozstrzygnięcia ww. spraw następowały we właściwej formie - decyzji administracyjnej (art. 12 ust. 1 z.i.i.n.). Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. wydane akty administracyjne zawierają: oznaczenie organu i strony, datę wydania, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. W decyzjach odstępowano od uzasadnień, jednocześnie prawidłowo powołując się na przepis art. 107 § 4 k.p.a. Ponadto, na decyzjach prawidłowo znajduje się klauzula pouczająca o natychmiastowym wykonaniu decyzji z mocy ustawy (art. 12 ust. 2 ustawy o z.i.i.n.).

<sup>46</sup> Sprawy o nr: USC.5355.1.2021.AP, USC.5355.2.2021.AP, USC.5355.3.2021.AP, USC.5355.4.2021.AP, USC.5355.5.2021.AP, USC.5355.31.2021.AP, USC.5355.32.2021.AP, USC.5355.33.2021.AP, USC.5355.34.2021.AP, USC.5355.35.2021.AP, USC.5355.1.2022.AP, USC.5355.2.2022.AP, USC.5355.3.2022.AP, USC.5355.4.2022.AL, USC.5355.5.2022.AL, USC.5355.29.2022.AP, USC.5355.30.2022.AP, USC.5355.32.2022.AP, USC.5355.33.2022.AP.

<sup>47</sup> W sprawie nr USC.5355.31.2022.AP.

<sup>48</sup> W sprawie nr USC.5355.34.2021.AP.

<sup>49</sup> W sprawach nr: USC.5355.35.2021.AP, USC.5355.30.2022.AP.

<sup>50</sup> Za dokonanie czynności urzędowej zmiany nazwiska i imienia (imion) albo nazwiska lub imienia (imion) stawka opłaty skarbowej wynosi 37,00 zł. 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 2022 r., poz. 2142 ze zm.).

<sup>51</sup> W sprawie nr USC.5355.5.2022.AL.



Decyzje podpisane zostały przez właściwy organ tj. Kierownika USC w Kłodzku lub Zastępcę Kierownika USC w Kłodzku. Ustalono, iż decyzje zostały doręczone stronom, co znajduje odzwierciedlenie w aktach spraw (na decyzjach znajduje się potwierdzenie osobistego odbioru przez wnioskodawcę, zgodnie z zapisem § 60 ust. 3 *Instrukcji kancelaryjnej* lub w aktach znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru decyzji).

W toku kontroli ocenie poddano sposób prowadzenia przez organ kontrolowany postępowania wyjaśniającego. Stwierdzono, że organ orzekający (za wyjątkiem czterech kontrolowanych spraw) badał przesłanki do wydania decyzji pozytywnej.

Stosownie do art. 13 ust. 1 *in principio* ustawy o z.i.i.n., kierownik urzędu stanu cywilnego, który wydał decyzję o zmianie imienia lub nazwiska, przesyła ją za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr stanu cywilnego, do kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt urodzenia oraz akt małżeństwa. Rozwinięcie ww. obowiązku znajduje się w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lutego 2015 r. *w sprawie sposobu prowadzenia rejestru stanu cywilnego oraz akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego*<sup>52</sup>. Jak stanowi § 35 cyt. wyżej rozporządzenia, decyzję o zmianie imienia lub nazwiska przekazuje się w rejestrze stanu cywilnego do właściwych kierowników urzędów stanu cywilnego jako odwzorowanie cyfrowe, a jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przekazuje się ją w tej formie. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie wydane decyzje o zmianie imienia lub nazwiska organ przesłał do właściwego Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego za pośrednictwem systemu BUSC. Oznacza to, że Kierownik USC w Kłodzku prawidłowo zrealizował obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o z.i.i.n.

Kontrola wykazała również, że na podstawie wydanych decyzji administracyjnych o zmianie imienia lub nazwiska organ orzekający w sporządzonych przez siebie aktach stanu cywilnego dołączał wzmiankę dodatkową, co jest zgodne z art. 24 ust. 2 pkt 2 p.a.s.c.

Ponadto, kontrola wykazała, że w większości przypadków informacje o zmianie imienia lub nazwiska zostały zarejestrowane w rejestrze PESEL, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. *o ewidencji ludności*<sup>53</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono także, że większość spraw podlegających kontroli zostało załatwione terminowo.

W aktach spraw znajdują się metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., 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>54</sup>.

#### **Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości i uchybienia przy realizacji zadań w zakresie zmiany imion i nazwisk:**

W dziesięciu kontrolowanych sprawach<sup>55</sup> wniosek nie jest kompletny, nie zawiera wskazania Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, który sporządził akt urodzenia lub akt małżeństwa (art. 11 ust. 1 pkt 1b ustawy o z.i.i.n), a organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braku formalnego podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„We wskazanych sprawach nie wezwano wnioskodawców na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego z uwagi na art. 220 § 1 tejże ustawy.”*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Przepis na który powołał się w wyjaśnieniach organ kontrolowany dotyczy wydawania zaświadczeń tj. uproszczonych czynności materialno-

<sup>52</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 1904, dalej jako: „r.r.s.c”.

<sup>53</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022, poz. 1191.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

<sup>55</sup> W sprawach o nr: USC.5355.3.2021.AP, USC.5355.4.2021.AP, USC.5355.32.2021.AP, USC.5355.35.2021.AP, USC.5355.1.2022.AP, USC.5355.2.2022.AP, USC.5355.3.2022.AP, USC.5355.4.2022.AL, USC.5355.31.2022.AP, USC.5355.32.2022.AP.

technicznych określonych w dziale VII k.p.a. Owszem, zgodnie z art. 11a ustawy o z.i.i.n. postępowanie administracyjne w sprawie zmiany imienia i nazwiska w zakresie niezbędnym dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie jest prowadzone z wykorzystaniem danych zawartych w rejestrze stanu cywilnego oraz w rejestrze PESEL. Niemniej jednak, wniosek o zmianę imienia lub nazwiska podlega sformalizowanym rygorom formalnym, określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o 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.

W sprawie nr USC.5355.30.2022.AP zmiana dotyczyła małoletniego, który ukończył 13 lat, zatem zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o z.i.i.n. do zmiany nazwiska dziecka jest potrzebne także wyrażenie zgody przez dziecko. Na wniosku znajdującym się w aktach sprawy (rubryka o nazwie „czytelny podpis dziecka”) widnieje podpis dziecka, niemniej jednak nie można go uznać za zgodę wyrażoną zgodnie z przepisem art. 8 ust. 4 ustawy o z.i.i.n. Zgodnie z tym przepisem zgodę na zmianę nazwiska dziecko wyraża osobiście do protokołu przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego albo jego zastępcą lub na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym podpisem własnoręcznym, poświadczonym za zgodność podpisu przez notariusza. Zgodnie z przepisem art. 68 § 1 k.p.a. z protokołu winno jasno wynikać, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.

W sprawach nr USC.5355.35.2021.AP oraz USC.5355.30.2022.AP zgodę na zmianę imienia i nazwiska wyrażał rodzic. W aktach spraw znajduje się przedmiotowa zgoda, złożona na wniosku (rubryka o nazwie „czytelny podpis drugiego rodzica”), niemniej jednak, nie można zgody rodziców uznać za zgodę wyrażoną w sposób, o którym mowa w art. 8 ust. 5 ustawy o z.i.i.n., nie zawiera bowiem elementów przewidzianych dla protokołu, o którym mowa w art. 68 § 1 k.p.a.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w dwóch sprawach<sup>56</sup> organ nieprawidłowo wezwał do uiszczenia opłaty skarbowej w trybie art. 64 k.p.a., zamiast zgodnie z dyspozycją art. 261 § 1 k.p.a. Brak uiszczenia opłaty nie stanowi bowiem braku formalnego podania (jej nieuiszczenie może mieć konsekwencje o charakterze fiskalnym). Zgodnie z art. 261 § 1 k.p.a., jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia należności. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana (art. 261 § 2 k.p.a.).

Ustalono ponadto, że w czterech poniższych sprawach, Kierownik USC w Kłodzku nie podjął czynności wyjaśniających dot. powodów ubiegania się o zmianę.

W sprawie nr USC.5355.3.2021.AP strona wniosła o zmianę imienia z K(...) na imię Ch(...), uzasadniając wniosek m.in. tym, iż w rzeczywistości funkcjonuje pod właśnie takim imieniem. W aktach sprawy brak jest orzeczenia sądowego w przedmiocie zmiany płci wnioskodawcy, jak również dokumentów, na które powołał się wnoszący w uzasadnieniu wniosku. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„W związku z tym, że katalog przesłanek pozytywnych zmiany imienia i nazwiska zawarty w art. 4 ustawy o zmianie imienia i nazwiska nie jest katalogiem zamkniętym, przyjęto wyjaśnienie zawarte we wniosku, ustne wyjaśnienia złożone podczas rozmowy odbytej podczas wypełniania przez stronę wniosku, oraz okazane do wglądu zrzuty ekranu z komunikacji między wnioskodawcą a osobami bliskimi oraz w mediach społecznościowych. Z uwagi na „bardzo intymny i powiązany z innymi osobami” charakter informacji i wiadomości nie załączyłem ich do akt sprawy. Podczas rozmowy zwróciłem uwagę na wygląd osoby, sposób*

<sup>56</sup> nr USC.5355.3.2021.AP oraz USC.5355.33.2021.AP.

*zachowania, mówienia oraz tembr głosu osoby. Uznałem, że motywacja wnioskodawcy, przywołane przez niego argumenty i okoliczności wskazują, że zmiana imienia na imię „neutralne” nie jest przejawem obiektywnie nieuzasadnionej zachcianki czy przejawem ekstrawagancji. Uznałem, że względem wnioskodawcy zachodzą „ważne powody”, a więc legitymuje się taką cechą, że w sposób niewątpliwy i oczywisty zasługuje na zmianę imienia”.*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Analiza dokumentacji wykazała, iż strona nie przedstawiła żadnych dowodów na opisywane przez siebie w uzasadnieniu wniosku zdarzenia, a przedstawione uzasadnienie budzi wątpliwości, iż opisywane we wniosku przyczyny wpisują się w katalog "ważnych powodów" zmiany imienia lub nazwiska, o których mowa w art. 4 ustawy o zmianie imienia i nazwiska. W aktach sprawy brak jest również protokołu z przyjęcia ustnych wyjaśnień, na które powołuje się Kierownik USC w Kłodzku. Organ orzekający o zmianie imienia lub nazwiska posiada obowiązek sporządzenia protokołu z czynności postępowania administracyjnego. Jak stanowi art. 67 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. W szczególności sporządza się protokół z przesłuchania strony, świadka i biegłego (art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.). Osoby biorące udział w postępowaniu wyjaśniającym powinny podpisać dokument bezpośrednio po udzieleniu wyjaśnień/zeznań, a odmowę lub brak podpisu należy omówić w protokole. Podkreślić w tym miejscu należy, że obowiązek dokumentowania czynności postępowania administracyjnego ma charakter bezwzględny<sup>57</sup>.

W sprawie nr USC.5355.29.2022.AP strona wniosła o zmianę nazwiska nabytego po zawarciu związku małżeńskiego (P...- H...) na nazwisko rodowe (P...), uzasadniając wniosek m. in. tym, iż jest w trakcie rozwodu. Ponadto, iż funkcjonuje w społeczeństwie pod nazwiskiem Popiel. W dokumentacji przekazanej sprawy brak jest jednak dowodów na opisywane zdarzenia, że w istocie funkcjonuje pod takim właśnie nazwiskiem. Kierownik USC w Kłodzku wskazał:

*„W sprawie przyjęto wyjaśnienie i dowody zawarte we wniosku, ustne wyjaśnienia złożone podczas rozmowy odbytej podczas wypełniania przez stronę wniosku, oraz okazane do wglądu dokumenty, tj. rachunek bankowy, paszport EE....., wizę USA. Ponadto osoba jest mi osobiście znana. Uznałem, że motywacja wnioskodawcy, przywołane przez niego argumenty i okoliczności wskazują, że zmiana nazwiska na panińskie nie jest przejawem obiektywnie nieuzasadnionej zachcianki czy przejawem ekstrawagancji. Osoba jest w trakcie postępowania rozwodowego. Uznałem, że względem wnioskodawcy zachodzą „ważne powody”, a więc legitymuje się taką cechą, że w sposób niewątpliwy i oczywisty zasługuje na zmianę nazwiska”.*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. W niniejszej sprawie wnioskodawca nie wykazał, że spełnił przesłankę, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o z.i.i.n., a organ orzekający nie podjął czynności wyjaśniających mających na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy, udokumentowania powodów zmiany nazwiska. Przesłankę zmiany nazwiska wskazuje art. 4 ust. 1 ustawy o z.i.i.n. Zgodnie z tym przepisem zmiany imienia lub nazwiska można dokonać wyłącznie z ważnych powodów. Osoba wnioskująca o zmianę nazwiska w swoim wniosku musi zatem powołać się na hipotezę tego przepisu tj. wskazać, że są ważne powody do tego, by Kierownik USC zmienił jej nazwisko. W toku postępowania organ orzekający bada, czy wnioskodawca udowodnił, że spełnił przesłankę, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o z.i.i.n. W omawianej sprawie wykluczyć należy, iż fakt trwającej sprawy rozwodowej, czy możliwość złożenia wniosku o nowy

<sup>57</sup> Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2020 r., II OSK 2624/20.

paszport pod nazwiskiem rodzowym wypełnia pojęcie "ważnych powodów". Powrót do nazwiska noszonego przed ślubem następuje w przypadku orzeczenia rozwodu – w trybie art. 59 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*<sup>58</sup>. Organ zatem winien wezwać wnioskodawcę do udokumentowania istnienia określonych „ważnych powodów”, z uwagi na które chce zmienić swoje nazwisko, ale innych niż tylko sam fakt „planowanego rozwodu”. W przypadku braku udowodnienia takich okoliczności organ winien orzec o odmowie zmiany nazwiska. Ponadto, dokumenty na które powołuje się w wyjaśnieniach kontrolowany nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy. W aktach sprawy brak jest również protokołu z przyjęcia ustnych wyjaśnień, na które powołuje się Kierownik USC w Kłodzku. Jak już wyjaśniono powyżej, organ orzekający o zmianie imienia lub nazwiska posiada obowiązek sporządzenia protokołu z czynności postępowania administracyjnego.

W sprawie nr USC.5355.30.2022.AP strona wniosła o zmianę imienia dziecka z M(...) na imię M(...), uzasadniając wniosek m. in. tym, iż dziecko jest w trakcie procesu tranzycji płciowej. W aktach sprawy znajduje się jedynie opinia psychologa oraz zaświadczenie lekarskie. Zwrócono się zatem do organu orzekającego o wyjaśnienie, w oparciu o jakie przesłanki Kierownik USC w Kłodzku uznał, iż opisywane we wniosku przyczyny wpisują się w katalog przesłanek pozytywnych zmiany imienia i nazwiska zawarty w art. 4 ustawy o z.i.i.n., w szczególności, czy i jakie czynności wyjaśniające i dowodowe organ orzekający podejmował przed orzeczeniem o zmianie. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„W sprawie przyjęto wyjaśnienie i dowody zawarte we wniosku, ustne wyjaśnienia złożone podczas rozmowy z matką i dzieckiem odbytej z nimi podczas wypełniania przez stronę wniosku, rozmowy z ojcem dziecka. Podczas rozmowy zwróciłem uwagę na wygląd dziecka, sposób zachowania, oraz mówienia. Uznałem, że motywacja wnioskodawcy, przywołane przez niego argumenty i okoliczności wskazują, że zmiana imienia na imię „neutralne” nie jest przejawem obiektywnie nieuzasadnionej zachcianki czy przejawem ekstrawagancji. Ustaliłem w systemie PESEL 29 kobiet o takim imieniu. Uznałem, że względem wnioskodawcy zachodzą „ważne powody”, a więc legitymuje się taką cechą, że w sposób niewątpliwy i oczywisty zasługuje na zmianę imienia”*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Zmiana imienia z żeńskiego na męskie, w formie wskazującej, że osoba jest płci męskiej, nie może nastąpić bez wcześniejszego uzyskania orzeczenia sądowego w przedmiocie zmiany płci. Subiektywne poczucie przynależności do płci odmiennej, bez odzwierciedlonej aktem stanu cywilnego zmiany płci nie mogło zostać potraktowane jako ważny powód w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o z.i.i.n. uzasadniający żądanie wyrażenia zgody na zmianę imienia. W aktach niniejszej sprawy, podobnie jak we wcześniejszych sprawach, brak jest dokumentów potwierdzających przyjęcie przez organ wyjaśnień z rozmowy.

W sprawie nr SO.5355.32.2022.AP strona wniosła o zmianę nazwiska z M(...) na nazwisko B(...), uzasadniając swój wniosek m. in. tym, iż obecne nazwisko się jej nie podoba i się go wstydzi. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„W sprawie przyjęto wyjaśnienie zawarte we wniosku, ustne wyjaśnienia złożone podczas rozmowy odbytej podczas wypełniania przez stronę wniosku. Ponadto osoba jest mi osobiście znana. Osobie udzielałem ślubu cywilnego. Uznałem, że motywacja wnioskodawcy, przywołane przez niego argumenty i okoliczności wskazują, że zmiana nazwiska na panięskie nie jest przejawem obiektywnie nieuzasadnionej zachcianki czy przejawem ekstrawagancji. Osoba jest powszechnie znana pod nazwiskiem Brandt. Uznałem, że względem wnioskodawcy zachodzą*

---

<sup>58</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 1359.

*„ważne powody”, a więc legitymuje się taką cechą, że w sposób niewątpliwy i oczywisty zasługuje na zmianę nazwiska”.*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Podobnie, jak w poprzednich sprawach, w niniejszej sprawie wnioskodawca nie wykazał, że spełnił przesłankę, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o z.i.i.n., a organ orzekający nie podjął czynności wyjaśniających mających na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy, udokumentowania powodów zmiany nazwiska. Przyjęte wyjaśnienia ustne, na które powołuje się organ w wyjaśnieniach nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy. Brak jest w dokumentacji protokołu z przyjęcia ustnych wyjaśnień.

Odnosząc się do powyższych spraw wskazać wymaga, że do Kierownika USC należy ocena, czy opisywane we wniosku przyczyny wpisują się w katalog przesłanek pozytywnych zmiany imienia i nazwiska zawarty w art. 4 ustawy o zmianie imienia i nazwiska. Niemniej jednak, w ww. sprawach organ nie wyczerpał możliwości zebrania materiału dowodowego, stanowiącego podstawę wydania rozstrzygnięcia. Ważne powody przemawiające za zmianą imienia i nazwiska, nie mogą wynikać jedynie z subiektywnego przekonania osoby żądającej zmiany, ale muszą również sprostać zobiektywizowanym i zrationalizowanym kryteriom ich oceny<sup>59</sup>. Osoba chcąc zmienić swoje 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>60</sup>. Imię i nazwisko danej osoby są jej trwałymi atrybutami, przypisanymi prawnie w aktach stanu cywilnego, według zasad zawartych p.a.s.c., a ich zmiana może nastąpić tylko z ważnych powodów. Ustawodawca jednocześnie przesądził, że sama wola danej osoby, aby zmianie uległo jej imię lub nazwisko i jej subiektywne przekonanie, że takie ważne powody występują, nie jest wystarczającą przesłanką dokonania zmiany. Imię i nazwisko spełnia bowiem w zorganizowanym społeczeństwie istotną funkcję identyfikacyjną i porządkującą. Aby taką funkcję mogło spełniać dane te musi cechować pewność i stabilność<sup>61</sup>. Mając na uwadze powyższe, na organie spoczywała powinność podjęcia 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.), w tym do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz jego oceny w całości kształcie stanu faktycznego sprawy (art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a.)<sup>62</sup>. W przywołanych sprawach organ winien był wezwać strony na podstawie art. 50 k.p.a. do złożenia wyjaśnień poprzez przedłożenie dowodów uzasadniających twierdzenia wskazane we wniosku o zmianę imienia lub nazwiska.

Nie można nie zauważyć, że decyzja administracyjna wydana na podstawie ustawy o zmianie imienia i nazwiska ma charakter uznaniowy. Obowiązkiem organu rozstrzygającego jest zatem wykazanie, iż dokonana ocena pojęcia "ważnych powodów" nie nosiła cech dowolności i nie przekroczyła dopuszczalnej granicy swobody interpretacji. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>63</sup> *„Uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tego organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym”*. Z powyższego wynika bezsprzecznie, iż organ orzekający o zmianie imienia lub nazwiska winien wyjaśnić, czym kierował się podejmując określone rozstrzygnięcie, jakie okoliczności skłoniły go do wydania określonej decyzji administracyjnej. Z uwagi na to, iż organ orzekający nie zgromadził materiału dowodowego w powyższych sprawach oraz na fakt, iż na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. każdorazowo odstępował od uzasadniania decyzji, nie można ocenić, czy organ nie przekroczył granic upoważnienia zawartego w ustawie o z.i.i.n.

<sup>59</sup> Por. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 9 lipca 1993 r. sygn. akt SA 974/81.

<sup>60</sup> Wyrok NSA z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt II OSK 69/16.

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lutego 2017 r., III SA/Łd 745/16.

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 września 2016 r., II SA/Sz 294/16.

<sup>63</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 19 marca 1981 r., SA 234/81.

W toku kontroli ustalono również, iż w sprawach o nr: USC.5355.4.2021.AP, USC.5355.31.2022.AP oraz USC.5355.33.2022.AP wnioskodawcy wzywani byli do osobistego stawienia się w Urzędzie Stanu Cywilnego w Kłodzku celem przedstawienia do wglądu dokumentu potwierdzającego tożsamość, pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania w sprawie. Zwrócono się o wyjaśnienie, z jakiego przepisu prawa powszechnie obowiązującego Kierownik USC w Kłodzku wywiódł obowiązek podejmowania ww. czynności wobec wnioskodawców. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„Informuję, że taki obowiązek wywiódłem z art. 11 ust 3 ustawy o zmianie imienia i nazwiska. We wskazanych sprawach osoby składały wnioski na biurze obsługi ludności i nie przedstawiły do wglądu dokumentu stwierdzającego tożsamość”.*

Wyjaśnienia nie uwzględniono. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o z.i.i.n. *w przypadku gdy wniosek o zmianę imienia lub nazwiska jest składany osobiście, wnioskodawca przedstawia do wglądu dokument stwierdzający tożsamość.* Z akt sprawy nr USC.5355.4.2021.AP wynika, iż wniosek wpłynął do organu pocztą tradycyjną. W dwóch pozostałych sprawach wnioski złożone zostały osobiście, niemniej jednak wezwania zostały nieprawidłowo sporządzone tj. na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. W związku z powyższym wskazać należy, że czynność okazania dokumentu tożsamości nie stanowi braku formalnego (wniosek o zmianę podlega rygorom formalnym określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o z.i.i.n.). Natomiast ewentualne czynności wyjaśniające należy podejmować na podstawie art. 50 k.p.a.

Kontrola wykazała również, iż sprawa nr USC.5355.3.2021.AP zakończona została z przekroczeniem miesięcznego terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a.<sup>64</sup>. Wniosek wszczynający sprawę wpłynął w dniu 18 stycznia 2021 r., natomiast decyzja wydana została w dniu 5 maja 2021 r. Z dokumentacji w sprawie nie wynika, aby zawiadomiono stronę o nowym terminie załatwienia sprawy na podstawie art. 36 k.p.a. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„W przedstawionej sprawie osoba została wezwana do przedłożenia dowodu uregulowania opłaty skarbowej. Pismo odebrała w dniu 04.02.2021r. Tego samego dnia uregulowała należność. Skontaktowałem się z wnioskodawcą telefonicznie. Poinformowała, że przebywa w pracy za granicą i dostarczy potwierdzenie zaraz po powrocie do kraju. Nastąpiło to 04.05.2021 r. W związku z absencją chorobową i opieką nad dziećmi mojego z-cy od 02.02 - 21.03 (covid-19) - jej zastępowaniem, moją nieobecność w dniach 22.03 - 09.04 (covid-19), absencjami innych pracowników, nie byłem w stanie fizycznie zajmować się wszystkimi sprawami. W pierwszej kolejności zajmowałem się rejestracją urodzeń i pw. zgonów. Z uwagi na braki personalne nie było możliwości zorganizowania pracy w inny sposób”.*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Przepis art. 15zzzzzn<sup>1</sup> ustawy z 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*<sup>65</sup> dotyczący możliwości wstrzymania biegu terminów załatwienia spraw wszedł w życie w dniu 16 grudnia 2020 r.<sup>66</sup> Niemniej jednak, jak stanowi ust. 1 tego przepisu „w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 organ administracji publicznej może wstrzymać bieg terminów załatwienia spraw na okres nie dłuższy niż 30 dni, o czym zawiadamia strony”. Organ,

<sup>64</sup> Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...).

<sup>65</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

<sup>66</sup> Dodany przez art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020, poz. 2255) zmieniającej ustawę COVID-19 z dniem 16 grudnia 2020 r.

na podstawie art. 36 k.p.a. winien był zatem zawiadomić wnioskodawcę o niezafatwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Zauważyć również należy, iż w wezwaniu organ wskazał, iż opłatę należy uregulować w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania w sprawie. Odnosząc się natomiast do organizacji pracy wskazać należy, to do zadań kierowników należy w szczególności nadzorowanie terminowego i zgodnego z prawem załatwiania spraw należących do kompetencji wydziału (§ 9 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta w Kłodzku).

Kontrola wykazała również, iż w jednym przypadku, pomimo doręczenia stronie decyzji nr USC.5355.35.2021.AP, informacja o zmianie nazwiska nie została zarejestrowana w rejestrze PESEL, a nazwisko zmieniono decyzją z dnia 30 grudnia 2021 r. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„W sprawie doszło do niedopatrzenia, przeoczenia wprowadzenia zmiany nazwiska do systemu PESEL. Zlecono dołączenie wzmianki. W związku z absencją mojego z-cy i jej zastępowaniem, absencjami innych pracowników, nie byłem w stanie fizycznie zajmować się wszystkimi sprawami. W pierwszej kolejności zajmowałem się rejestracją urodzeń i pw. zgonów. Z uwagi na braki personalne nie było możliwości zorganizowania pracy w inny sposób”.*

Wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione, pomimo podjęcia działań naprawczych. W sprawie naruszony został art. 10 ust. 1 pkt 4 u.e.l. Ponadto odnosząc się do organizacji pracy wskazać należy, że to do zadań kierowników należy w szczególności nadzorowanie terminowego i zgodnego z prawem załatwiania spraw należących do kompetencji wydziału (§ 9 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta w Kłodzku).

Ustalono ponadto, iż w dwunastu sprawach rejestracji zmian w rekordach rejestru PESEL dokonano przed wejściem decyzji do obrotu prawnego (datą doręczenia stronie decyzji o zmianie)<sup>67</sup>. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„W przedstawionych sprawach w dniu wydania decyzji skontaktowano się telefonicznie z każdym z wnioskodawców i poinformowano go o rozstrzygnięciu oraz zaproszono po odbiór decyzji. W przypadku niemożności osobistego odbioru przez wnioskodawcę, proszono o przesłanie decyzji pocztą. Co też uczyniono. W sprawie USC.5355.5.2022.AL, poinformowano wnioskodawcę, że decyzja zostanie przesłana do Konsula.”*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Decyzja o zmianie imienia lub nazwiska podlega natychmiastowemu wykonaniu. Rygor natychmiastowej wykonalności wynika wprost z przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie imienia i nazwiska. To oznacza, że jej wykonanie polegające

---

<sup>67</sup> USC.5355.1.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 28.01.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 04.02.2021 r.; USC.5355.2.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 28.01.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 02.02.2021 r.; USC.5355.3.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 05.05.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 07.05.2021 r.; USC.5355.4.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 25.01.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 02.02.2021 r.; USC.5355.5.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 04.02.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 10.02.2021 r.; USC.5355.32.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 02.11.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 04.11.2021 r.; USC.5355.33.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 17.01.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 25.01.2022 r.; USC.5355.34.2021.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 14.01.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 17.01.2022 r.; USC.5355.1.2022.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 14.01.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 17.01.2022 r.; USC.5355.3.2022.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 11.02.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 14.02.2022 r.; USC.5355.5.2022.AL: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 24.03.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 01.06.2022 r.; USC.5355.32.2022.AP: zarejestrowano informację o zmianie w dniu 18.10.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 21.10.2022 r.

na aktualizacji rejestrów państwowych, jak również dołączeniu wzmianki dodatkowej do aktu (aktów) stanu cywilnego wnioskodawcy (ewentualnie aktów urodzenia jego małoletnich dzieci) **nastąpi po jej doręczeniu**, niezależnie od tego, że jest ona nieostateczna. Z całą pewnością strona, której dotyczy decyzja w przedmiocie zmiany imienia lub nazwiska może uwzględnić skutki z niej wynikające dopiero z chwilą doręczenia rzeczowego rozstrzygnięcia i w efekcie dopiero wówczas jest uprawniona, a zarazem zobowiązana posługiwać się nowym imieniem lub nazwiskiem. Z akt przedmiotowych spraw nie wynika, aby decyzje zostały ogłoszone stronom ustnie, na co powołał się w wyjaśnieniach kontrolowany. Jak stanowi art. 14 § 2 k.p.a. sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdym przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Z akt spraw wynika natomiast, że wnioskodawcy swoje decyzje otrzymali w terminie późniejszym niż data wydania tych decyzji. To oznacza, że ww. decyzje stały się wykonalne w dacie, w której zostały one doręczone wnioskodawcom, a nie w dacie ich wydania. Dlatego w omawianych przypadkach zmiany danych w rejestrze PESEL dokonane zostały przedwcześnie.

Stwierdzono również, że treść informacji o zmianie imienia lub nazwiska sformułowana we wzmiankach do aktów stanu cywilnego sporządzona została nieprawidłowo, wskazuje iż decyzje mają rygor wykonalności z dniem wydania decyzji, choć z dokumentów wynika, że doręczone zostały w terminie późniejszym decyzji (co jest niezgodne z art. 110 § 1 k.p.a. w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy o z.i.i.n.).

Ustalono również, iż w dziesięciu sprawach w treści dołączonych w systemie BUSC wzmianek do aktów stanu cywilnego o zmianie imienia lub nazwiska zamieszczono nieprawidłową informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem jej sporządzenia, a nie doręczenia decyzji stronie (co jest niezgodne z art. 110 § 1 k.p.a. w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy o z.i.i.n.)<sup>68</sup>. Kierownik USC w Kłodzku wyjaśnił:

*„Postąpiono jak wyżej. Po poinformowaniu wnioskodawcy o sposobie rozstrzygnięcia zamieszczono pieczęć z informacją, że decyzja jest ostateczna i podlega wykonaniu.”*

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Z akt ww. spraw wynika, że wnioskodawcy swoje decyzje otrzymali w terminie późniejszym, niż data wydania tych decyzji. To oznacza, że ww. decyzje stały się wykonalne w dacie, w której zostały one doręczone wnioskodawcom, a nie w dacie ich wydania.

Błędna interpretacja przez organ orzekający przepisu dotyczącego wykonalności decyzji o zmianie imienia lub nazwiska miała również wpływ na treść zamieszczonych klauzul na wydanych decyzjach. W treści trzynastu decyzji znajduje się błędna klauzula, że decyzja

---

<sup>68</sup> USC.5355.2.2021.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 28.01.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 02.02.2021 r.; USC.5355.3.2021.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 05.05.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 07.05.2021 r.; USC.5355.5.2021.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 04.02.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 10.02.2021 r.; USC.5355.32.2021.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 02.11.2021 r., a decyzja doręczona została w dniu 04.11.2021 r.; USC.5355.33.2021.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 17.01.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 25.01.2022 r.; USC.5355.34.2021.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 14.01.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 17.01.2022 r.; USC.5355.1.2022.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 14.01.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 17.01.2022 r.; USC.5355.3.2022.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 11.02.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 14.02.2022 r.; USC.5355.5.2022.AL: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 24.03.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 01.06.2022 r.; USC.5355.32.2022.AP: zarejestrowano informację, iż decyzja podlega wykonaniu z dniem 18.10.2022 r., a decyzja doręczona została w dniu 21.10.2022 r.



Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kłodzku jest ostateczna i podlega wykonaniu – jak wynika z przekazanej dokumentacji - z dniem jej sporządzenia i podpisania. Jak już wyżej wskazano, analiza dokumentacji wykazała natomiast, że w ww. sprawach decyzje doręczone zostały stronom w terminie późniejszym, niż dzień sporządzenia przez organ decyzji.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości był brak prawidłowego stosowania przez Kierownika USC w Kłodzku przepisów k.p.a. oraz ustawy o z.i.i.n.

[dowód: akta kontroli str. 529-698]

***Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, realizację przez Burmistrza Miasta Kłodzka zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska w zakresie zmiany imienia i nazwiska oceniono negatywnie.***

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Burmistrzowi Miasta Kłodzka.

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli, 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. Na wnioskach o wydanie dowodu osobistego odnotowywać informację o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (art. 29a ust. 6 u.d.o.) oraz informację o pobraniu lub też niepobraniu odcisków palców (§ 4 ust. 3 r.d.o.).
2. Na formularzach odbioru dowodu osobistego odnotowywać informację o sposobie ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, jeśli wniosek złożono na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej.
3. Prawidłowo określać wnioskodawcę na formularzu odbioru dowodu osobistego.
4. Prawidłowo unieważniać dowody osobiste tj. z dniem zgłoszenia utraty/uszkodzenia.
5. Wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone w postaci elektronicznej przechowywać w systemie teleinformatycznym organu, zgodnie z art. 62 ust. 2 u.d.o.
6. Wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone w postaci papierowej opatrywać pieczęcią wpływu, stosownie do przepisu § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.
7. Wprowadzać do Rejestru Dowodów Osobistych informacje o dacie wydanej przez organ decyzji na podstawie informacji wynikającej z dokumentacji spraw.
8. Sprawy zainicjowane wnioskiem elektronicznym załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a. i przestrzegać prawidłowych zasad dokumentowania tych spraw, określonych przepisami Instrukcji kancelaryjnej.
9. W sprawach, w których prowadzone jest postępowanie administracyjne zakładać metryki spraw, zgodnie z art. 66a k.p.a.
10. W przypadku, gdy wnioski o udostępnienie danych złożone w postaci elektronicznej nie zawierają podpisu elektronicznego, wzywać do uzupełnienia braku formalnego podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
11. Weryfikować, czy wnioskodawca legitymuje się upoważnieniem do działania w imieniu podmiotu uprawnionego do uzyskania danych, w razie wątpliwości podejmować czynności wyjaśniające.
12. Precyzyjnie wskazywać podstawę prawną działania organu gminy.
13. Udostępniać dane w sposób zapewniający ich bezpieczeństwo.
14. Sprawy załatwiać terminowo, a w przypadku braku możliwości stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a.
15. Przestrzegać obowiązku wynikającego z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

W ZAKRESIE ZMIANY IMIENIA I NAZWISKA:

1. Przestrzegać art. 11 ust. 1 ustawy o zmianie imienia i nazwiska, a w przypadku braków formalnych wniosku podejmować czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
2. Zapewnić, aby zgoda dziecka na zmianę nazwiska wyrażana była w sposób, o którym mowa w art. 8 ust. 4 ustawy o zmianie imienia i nazwiska.
3. Zapewnić, aby zgoda rodzica na zmianę nazwiska dziecka wyrażana była w sposób, o którym mowa w art. 8 ust. 5 ustawy o zmianie imienia i nazwiska.
4. Podejmować wszelkie kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i przestrzegać obowiązków organu do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1, art. 80 k.p.a.), a w przypadku niewyjaśnionych okoliczności wzywać do czynności procesowych na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.
5. Dokumentować czynności postępowania administracyjnego w sposób przewidziany przepisem art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.
6. Sprawy załatwiać terminowo, a w przypadku braku możliwości stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a.
7. Zmiany wynikające z decyzji o zmianie imienia i nazwiska rejestrować w systemach państwowych po dniu doręczenia decyzji stronie.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy *o kontroli w administracji rządowej* proszę o przekazanie **w terminie do dnia 28 lutego 2023 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, lub o przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski