



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 lipca 2023 r.

WK-I.431.1.18.2023

**Pan
Zygmunt Wojnarowski
Wójt Gminy Mała Wieś**

**Urząd Gminy Mała Wieś
ul. Jana Kochanowskiego 1
09-540 Mała Wieś**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej², kontrolerzy Hanna Makówka – specjalista i Mariola Wajszczak – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 20 do 28 lutego 2023 r. kontrolę problemową w Urzędzie Gminy Mała Wieś, z siedzibą przy ul. Jana Kochanowskiego 1, 09-460 Mała Wieś.

Kontrolą objęto stan realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w przedmiocie wydawania, wymiany i unieważniania dowodów osobistych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 3 lutego 2023 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 maja 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W kontrolowanym okresie do Urzędu Gminy w Małej Wsi wpłynęło 429 wniosków o wydanie dowodu osobistego, wydano 423 dowody osobiste, wpłynęło 26 zgłoszeń utraty lub

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

uszkodzenia dowodu osobistego³, wydano 26 zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, zrealizowano 1 wniosek o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych (dalej RDO) oraz 3 wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Ponadto 5 dowodów osobistych nie zostało odebranych przez wnioskodawców w okresie 2 miesięcy od dnia ich wydania.

W okresie poddanym kontroli nie wpłynęły zawiadomienia o konieczności unieważnienia dowodu osobistego, nie wydawano decyzji odmawiających wydania dowodu osobistego, decyzji stwierdzających nieważność dowodu osobistego oraz odmawiających udostępnienia danych z RDO w trybie jednostkowym, a także zaświadczeń dotyczących danych w RDO, jak również nie wystąpiły przypadki zawieszenia i cofnięcia zawieszania certyfikatów zawartych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego. W okresie kontrolowanym nie była brakowana dokumentacja związana z dowodami osobistymi.

Badaniu poddano 18 wniosków o wydanie dowodu osobistego⁴, 8 zgłoszeń utraty dowodu osobistego wraz z wydanymi zaświadczeniami o utracie dowodu osobistego, 1 wniosek o udostępnienie danych jednostkowych z RDO, 3 wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz 5 dowodów osobistych nieodebranych w okresie 2 miesięcy od dnia ich wydania⁵.

Poddane badaniu wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone były przez osoby uprawnione określone w art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o dowodach osobistych⁶, na formularzach zgodnych z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu⁷ i były kompletne. Do wszystkich badanych wniosków o wydanie dowodu osobistego dołączono aktualną fotografię, o której mowa w art. 29 ustawy o dowodach osobistych, spełniającą wymagania określone w § 6 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

Wydanie dowodu osobistego następowało w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku, zgodnie z regulacją określoną w art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych.

³ Zgodnie z wyjaśnieniem organu kontrolowanego (...) *Organ przyjął 26 zgłoszeń o utracie dowodu osobistego i na tej podstawie wydał zaświadczenia o utracie dowodu osobistego. Natomiast wydano 11 dowodów z powodu uszkodzenia i w tych przypadkach nie przyjęto zgłoszenia uszkodzenia dowodu (...)*”.

⁴ W tym wydane: 4 po raz pierwszy, 3 w związku z upływem terminu ważności dowodu osobistego, 3 w związku ze zmianą danych zawartych w dowodzie osobistym, 2 w związku ze zmianą wizerunku twarzy zamieszczonego w dowodzie osobistym, 4 w związku z utratą lub uszkodzeniem dowodu osobistego, 1 bez warstwy elektronicznej, 1 w związku z kradzieżą tożsamości.

⁵ Oznaczenia wszystkich spraw poddanych kontroli wskazano w arkuszach ustaleń kontroli, które dołączono do akt kontroli.

⁶ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2021 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. z 2021 r. poz. 1865), dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru dowodu osobistego.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach dowody osobiste odbierane były osobiście lub przez uprawnione osoby w Urzędzie Gminy Mała Wieś, w myśl regulacji zawartych w art. 30 ust.1 i 2 ustawy o dowodach osobistych. Odbiór potwierdzany był na formularzu odbioru dowodu osobistego, który był zgodny z wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego. Formularze były kompletne, znajdowały się na nich potwierdzenia odbioru dowodu osobistego, a w 14 przypadkach także potwierdzenia odbioru dokumentu z kodem PUK⁸ – ze wskazaniem daty odbioru oraz czytelnego podpisu osób je odbierających, zgodnie z wymogiem określonym w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

Poddane kontroli zgłoszenia utraty dowodu osobistego były kompletne, złożone zostały na formularzu zgodnym z wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego. Wnioskodawcom wydano z urzędu zaświadczenia o utracie dowodu osobistego, a dowody osobiste unieważniono z dniem zgłoszenia organowi utraty dowodu osobistego przez jego posiadacza.

Dowody osobiste unieważniano w terminach określonych w art. 50 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, do RDO wprowadzono prawidłowe dane określone w § 17 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

Udostępnianie danych jednostkowych z RDO i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi następowało na podstawie wniosków złożonych przez uprawnione podmioty. Dane jednostkowe z RDO oraz dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępniono zgodnie z żądaniem określonym we wniosku i wyłącznie w zakresie objętym treścią złożonego wniosku. Wszystkie wnioskujące podmioty były zwolnione z opłat zgodnie z art. 73 ust. 1 oraz art. 75 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych.

Dokumentacja związana z dowodami osobistymi sporządzona w formie papierowej przechowywana była zgodnie z regulacją określoną w art. 62 ustawy o dowodach osobistych oraz zabezpieczona zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 43 ustawy o dokumentach publicznych⁹. Stwierdzono także, że w jednostce stosowane były procedury bezpieczeństwa przy wydawaniu i przechowywaniu dowodów osobistych rekomendowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dowody osobiste nieodebrane przez okres dłuższy niż 2 miesiące od dnia ich wydania znajdowały się w kopertach dowodowych.

⁸ W 1 przypadku dokument z kodem PUK znajdował się w kopercie dowodowej, w 3 przypadkach nie wydano kodu PUK z uwagi na fakt, że posiadaczami dowodu osobistego były osoby małoletnie poniżej 13 roku życia.

⁹ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. 2023 r. poz. 1006).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieterminowe unieważnienie dowodu osobistego z powodu uszkodzenia oraz z powodu podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych (kradzieży tożsamości), tj. w dniu wydania nowego dowodu osobistego. Zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 7 ustawy o dowodach osobistych organ winien unieważnić dowód osobisty „(...) z *dnia zgłoszenia do organu dowolnej gminy (...) utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego przez jego posiadacza (...), podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych (...)*”. Ponadto organ w powyższych przypadkach unieważnił dowód osobisty w systemie RDO na podstawie wniosku o wydanie dowodu osobistego, a nie na podstawie formularza zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego lub formularza zgłoszenia podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych¹⁰. Działaniem takim naruszono przepisy art. 47 ust. 1, art. 48a ust. 1 i 2 ustawy o dowodach osobistych oraz § 10 ust. 1 i § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego, zgodnie z którymi posiadacz dowodu osobistego, którego dowód osobisty został utracony lub uszkodzony, zgłasza niezwłocznie, osobiście ten fakt organowi dowolnej gminy, przy czym zgłoszenia tego dokonuje się na formularzu utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, którego wzór stanowi załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Wnioskodawcy zaś organ wydaje zaświadczenie o uszkodzeniu dowodu osobistego, sporządzone na podstawie danych zweryfikowanych w dostępnych rejestrach publicznych oraz na podstawie innych dokumentów tożsamości, zgodnie z § 13 powyższego rozporządzenia, które jest ważne do czasu wydania nowego dowodu osobistego, i czasowo zastępuje uszkodzony dowód osobisty. Natomiast zgłoszenia podejrzenia nieuprawnionego

¹⁰ Zgodnie z wyjaśnieniem organu kontrolowanego „(...) Nieprawidłowość wynika z błędnej interpretacji art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy (...) o dowodach osobistych. Wnioskodawca wskazał jako powód wymiany – uszkodzenie dowodu. Dowód osobisty był lekko nadpęknięty i nie utrudniał ani nie uniemożliwiał identyfikacji posiadacza. Posiadacz oświadczył, że dowód fizycznie jest mu niezbędny podczas wykonywania pracy i nie wyraża zgody na zabranie go przez organ. Odmówił pisemnego złożenia zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego. Organ odstąpił od egzekwowania złożenia przez posiadacza pisemnego zgłoszenia uszkodzenia dowodu, jego unieważnienia, zabrania i włożenia do koperty dowodowej. Organ unieważnił go dopiero w momencie odbioru nowego dowodu. Błędem organu było przyjęcie wniosku o wydanie dowodu osobistego z powodu jego uszkodzenia bez jednoczesnego wyegzekwowania przyjęcia zgłoszenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego (...)” oraz „(...) Osoba składając wniosek o wydanie dowodu osobistego z zaznaczoną przyczyną: kradzież tożsamości odmówiła pisemnego zgłoszenia kradzieży tożsamości na formularzu zgłoszenia podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych. Oświadczyła jednocześnie, że zastrzegła dowód w banku i do czasu odbioru nowego dowodu, obecnie posiadany dowód jest jej niezbędny z powodu wyjazdu za granicę (...). Nieprawidłowość organu wynika z błędnej interpretacji art. 48a ust. pkt 4 ustawy (...) o dowodach osobistych - „Posiadacz dowodu osobistego, w przypadku podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania jego danych osobowych, może zgłosić osobiście ten fakt organowi dowolnej gminy w celu unieważnienia posiadanego dowodu osobistego”. Wobec złej interpretacji powyższego przepisu i oświadczeniem interesanta organ odstąpił od przyjęcia zgłoszenia i unieważnienia dowodu”.

wykorzystania danych osobowych dokonuje się na formularzu zgłoszenia podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych, którego wzór jest określony w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

2. Wprowadzenie do RDO nieprawidłowej daty złożenia wniosku o wydania dowodu osobistego¹¹. Jak ustalono, wniosek o wydanie dowodu osobistego został doręczony na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (ESP) organu w niedzielę, 10 lipca 2022 r. Pobranie e-dokumentu nastąpiło przez pracownika kancelarii Urzędu w poniedziałek 11 lipca 2022 r. i pieczęta z taką datą wpływu została umieszczona na wydruku wniosku, a następnie wniosek po przekazaniu do pracownika realizującego kontrolowane zadania został opatrzony kolejną pieczęcią „*Urząd Gminy w Małej Wsi Ewidencja ludności, wpłynęło dnia 12.07.2022 r.*” Wskazać należy, że w przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez ESP podmiotu publicznego poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępnianie nadawcy tego dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń, o czym stanowi § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹² Oznacza to, że skoro wnioskodawca wniósł dokument drogą elektroniczną na ESP Urzędu Gminy Mała Wieś w dniu 10 lipca 2022 r., złożenie wniosku nastąpiło w tym dniu¹³.

Ponadto nie założono dokumentacji elektronicznej ww. wniosku oraz nie zgrupowano dokumentacji związanej z dowodami osobistymi w odpowiednim systemie teleinformatycznym gminy. Powyższe działanie stanowi naruszenie art. 62 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którymi „*Dokumentację związaną z dowodami osobistymi sporządzoną w formie elektronicznej przechowuje się zgrupowaną w systemach teleinformatycznych (...) w sposób uniemożliwiający jej modyfikację lub usunięcie (...)*”. Wskazać również należy, że organ nie zastosował się do zaleceń przesłanych przez Wydział Spraw Obywatelskich Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego do wszystkich prezydentów,

¹¹ Wniosek o wydanie dowodu osobistego osobie, która nie ukończyła 5 roku życia.

¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. 2018 r. poz. 180).

¹³ Zgodnie z wyjaśnieniem organu kontrolowanego „*(...) Wniosek o wydanie dowodu osobistego wpłynął na elektroniczną skrzynkę podawczą w dzień wolny od pracy tj. 10.07.2022 r. Pobranie dokumentacji przez pracownika obsługującego skrzynkę ePUAP i jednocześnie pracownika kancelarii ogólnej nastąpiło w dniu 11.07.2022 r, co potwierdzono przystawieniem pieczętki wpływu i rejestracją pisma. Kolejna pieczęta wpływu na stanowisko Ewidencji ludności z datą 12.07.2022r., została przystawiona jako data wpływu na stanowisko zajmujące się wydawaniem dowodów osobistych. Przez nieuwagę rejestrując wniosek w RDO wprowadzono błędnie datę bieżącą zamiast faktyczną datę wpływu wniosku do organu. Uznano, że drukowanie i stawianie pieczętek wpływu na dokumencie z ePUAP jest właściwe*”

burmistrzów i wójtów województwa mazowieckiego w piśmie z 27 kwietnia 2018 r.¹⁴, w którym przedstawiono stanowisko Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie prowadzenia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, gdy wniosek o ich wydanie wniesiono w formie elektronicznej.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono:

- wskazanie niewłaściwej, tj. późniejszej niż faktyczna, daty zgłoszenia utraty dowodu osobistego w 1 poddanym kontroli zaświadczeniu o utracie dowodu osobistego¹⁵. Ponadto przedmiotowe zaświadczenie wydano w terminie późniejszym niż dzień zgłoszenia utraty dowodu osobistego, gdyż jak wyjaśniono – *"W dniu zgłoszenia (...) dowód osobisty został unieważniony przez pracownika organu w systemie RDO. Po wykonaniu tej czynności pojawił się komunikat o błędzie technicznym i nie było możliwości zalogowania się do systemu. W związku z tym nie zostało wydane zaświadczenie bezpośrednio po unieważnieniu. Następnego dnia system działał poprawnie i zostało wydrukowane zaświadczenie o utracie dowodu. Jednak data zgłoszenia wygenerowała się automatycznie domyślnie jako data bieżąca, czyli 25.05.2022 i pracownik organu przez przeoczenie zmienił daty na wczorajszą przy dokonywaniu wydruku zaświadczenia (...)".* Ze względu na powyższe podkreślić należy, że zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy o dowodach osobistych oraz § 13 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego organ gminy wydaje osobie, która zgłasza utratę dowodu osobistego, zaświadczenie o utracie dowodu osobistego sporządzone na podstawie danych zweryfikowanych, zgodnie z § 12 ww. rozporządzenia,
- we wszystkich poddanych kontroli pismach stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym, nie wskazano podstawy prawnej udostępnienia dokumentacji. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a¹⁶. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa oraz zgodnie z art. 9 k.p.a. są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych. Zasadnym jest za tym, aby podstawa prawna działania organu była wskazywana w sporządzanych odpowiedziach na wnioski.

¹⁴ Pismo oznaczone WSO-I.622.1.14.2018.

¹⁵ W zaświadczeniu wykazano jako datę zgłoszenia – 25.05.2022 r., tj. dzień wydania zaświadczenia o utracie dowodu osobistego, podczas gdy zgłoszenie utraty dokonane zostało 24.05.2022 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania z zakresu wydawania, wymiany i unieważniania dowodów osobistych, ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Wójta do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień, a w szczególności do:

1. Przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego z powodu uszkodzenia oraz z powodu podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych (kradzieży tożsamości) po weryfikacji faktu dokonania zgłoszenia uszkodzenia dowodu osobistego, lub zgłoszenia podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych, a w przypadku ich braku – przyjmowania ww. zgłoszeń oraz wydawania zaświadczeń o uszkodzeniu dowodu osobistego, jak również unieważniania dowodów osobistych w dniu przyjęcia przedmiotowych zgłoszeń, zgodnie z regulacją art. 50 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 7 ustawy o dowodach osobistych.
2. Wprowadzania do RDO prawidłowej daty złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego doręczonego w formie dokumentu elektronicznego – na podstawie daty określonej w Urzędowym Poświadczeniu Przedłożenia, jak również prowadzenia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi sporządzonej w formie elektronicznej w odpowiednim systemie teleinformatycznym, stosownie do wymogów art. 62 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych oraz zaleceń zawartych w pismach Wydziału Spraw Obywatelskich Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie prowadzenia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, gdy wniosek o ich wydanie wniesiono w formie elektronicznej.

Ponadto wskazuję na konieczność:

- wskazywania prawidłowej daty zgłoszenia utraty dowodu osobistego w wydawanych zaświadczeniach o utracie dowodu osobistego, a także wydawania takich zaświadczeń w dniu zgłoszenia utraty dowodu osobistego,
- wskazywania podstawy prawnej w odpowiedziach na wnioski o udostępnianie dokumentacji związanej z dowodem osobistym.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Wójta na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji

o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Proszę o udzielenie powyższej informacji za pośrednictwem platformy ePUAP.

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Artur Subda
Dyrektor Wydziału Kontroli

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/