



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 lipca 2023 r.

WK-I.431.1.31.2023

**Pani
Bogumiła Głuszczka
Wójt Gminy Wilga**

**Urząd Gminy w Wildze
ul. Warszawska 38
08-470 Wilga**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej² kontrolerzy Iwona Parys – starszy inspektor wojewódzki oraz Paulina Domagała – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 9 do 22 marca 2023 r. kontrolę problemową w Urzędzie Gminy w Wildze, z siedzibą przy ul. Warszawskiej 38.

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 23 lutego 2023 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 31 maja 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani Wójt wystąpienie pokontrolne.

W kontrolowanym okresie do Urzędu Gminy w Wildze wpłynęło 850 wniosków o wydanie dowodu osobistego, 39 zgłoszeń utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego,

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).

3 zgłoszenia zawieszenia certyfikatów zawartych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego, 1 zawiadomienie o konieczności unieważnienia dowodu osobistego, 2 wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Organ kontrolowany wydał w tym okresie 850 dowodów osobistych, 41 zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego³, 3 zaświadczenia o zgłoszeniu zawieszenia certyfikatów zawartych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego, a także dokonał 2 udostępnień dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Organ nie wydawał decyzji odmawiających wydania dowodu osobistego, decyzji stwierdzających nieważność dowodu osobistego, decyzji odmawiających udostępnienia danych w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych (dalej RDO) oraz zaświadczeń zawierających odpis danych przetwarzanych w RDO, jak również nie udostępniał danych w trybie jednostkowym z RDO. W okresie kontrolowanym nie była brakowana dokumentacja związana z dowodami osobistymi. Według stanu na 23 lutego 2023 r. – 4 dowody osobiste nie zostały odebrane w okresie ponad 2 miesięcy od dnia ich wydania.

Badaniu poddano 16 wniosków o wydanie dowodu osobistego, 8 zgłoszeń utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego wraz z wydanymi zaświadczeniami, 2 zgłoszenia zawieszenia certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego⁴ wraz z wydanymi zaświadczeniami, 1 zawiadomienie o konieczności unieważnienia dowodu osobistego, które wpłynęło od konsula, 2 wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz 4 dowody osobiste nieodebrane w okresie 2 miesięcy od dnia ich wydania⁵.

Poddane badaniu wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone zostały przez osoby uprawnione określone w art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o dowodach osobistych⁶, na formularzach zgodnych ze 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 fotografię, o której mowa w art. 29 ustawy o dowodach osobistych, spełniającą wymagania określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

³ W tym 2 zaświadczenia na wniosek o wydanie zaświadczenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego

⁴ W badaniu uwzględniono także 1 zgłoszenie cofnięcia zawieszenia certyfikatów, ze względu na fakt, że dotyczyło 1 z poddanego kontroli zgłoszeń zawieszenia certyfikatów.

⁵ Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który 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.

Wydanie dowodów osobistych nastąpiło w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku, stąd nie zaistniała konieczność powiadomienia wnioskodawcy o przedłużeniu terminu wydania dowodu w związku z wymogiem art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych. We wszystkich kontrolowanych przypadkach dowody osobiste odebrane zostały przez uprawnione osoby w siedzibie organu kontrolowanego, w myśl regulacji zawartych w art. 30 ust. 1-3 ustawy o dowodach osobistych. Odbiór dowodu osobistego oraz dokumentu z kodem PUK⁸ potwierdzony został w każdym badanym przypadku na formularzu odbioru dowodu osobistego – podpisem uprawnionej osoby, ze wskazaniem daty odbioru, zgodnie z wymogami określonymi w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego. Formularze odbioru dowodu osobistego zawierały wszystkie wymagane dane oraz były zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

Poddane kontroli zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego były kompletne i złożone zostały na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego. W każdym przypadku skutkowały nieodpłatnym wydaniem zaświadczenia o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, zgodnie z wymogiem art. 47 ust. 5 i 8 ustawy o dowodach osobistych⁹.

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

Organ dokonał rejestracji w RDO poddanych kontroli zgłoszeń zawieszenia certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego oraz dokonanego w następstwie jednego z nich – zgłoszenia cofnięcia zawieszenia certyfikatów, zgodnie z wymogiem § 18 rozporządzenia w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego¹⁰. Osobom, które dokonały zgłoszenia zawieszenia certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego wydano nieodpłatnie stosowne zaświadczenie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 32b ust. 2 i 4 ustawy o dowodach osobistych. Poddane badaniu zaświadczenia o zgłoszeniu zawieszenia certyfikatów w dowodzie osobistym są zgodne ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego.

⁸ Dotyczy dowodów osób posiadających pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych.

⁹ Poddane kontroli zaświadczenia wydano na nieaktualnym formularzu, przy czym zgodnie z wyjaśnieniem pisemnym Wójta Gminy „Zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego generowane jest (...) z systemu RDO, nad którym nadzór prowadzi właściwy minister. Urząd Gminy nie ma wpływu na treść generowanego zaświadczenia.”.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1431).

Udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nastąpiło na podstawie kompletnych wniosków złożonych przez uprawnione podmioty, zwolnione z opłat zgodnie z art. 75 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych. Dokumentacja została udostępniona zgodnie z żądaniami określonymi we wnioskach, spełniając wymóg określony w art. 75 ust. 1 i 2 ustawy o dowodach osobistych.

Dokumentacja związana z dowodami osobistymi przechowywana jest w formie, w jakiej została sporządzona, zgodnie z wymogiem określonym w art. 62 ustawy o dowodach osobistych. Nie stwierdzono braku dowodu osobistego nieodebranego w okresie powyżej 2 miesięcy od dnia jego wydania.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewydanie zaświadczenia osobie, która osobiście dokonała zgłoszenia cofnięcia zawieszenia certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego. Zaniechaniem powyższym naruszono wymóg określony w art. 32b ust. 2 ustawy o dowodach osobistych, zgodnie z którym osobie dokonującej przedmiotowego zgłoszenia – wydaje się zaświadczenie potwierdzające datę i godzinę dokonania zgłoszenia, we wskazanej przez nią formie¹¹.
2. Brak wydzielonej części do przechowywania dowodów osobistych¹², zabezpieczonej przed dostępem osób nieuprawnionych, w pomieszczeniu, w którym jednocześnie wydawane są dowody osobiste, a także nierejestrowanie dostępu do ww. pomieszczenia oraz szafy metalowej, w której poza godzinami pracy urzędu przechowywane są dowody osobiste nieodebrane do 2 miesięcy od ich wydania. Zaniechaniem powyższym naruszono wymogi określone w art. 43 ust. 3 i 5 ustawy o dokumentach publicznych¹³, zgodnie z którym

¹¹ Zgodnie z wyjaśnieniem pisemnym Wójta Gminy Wilga – „Zaświadczenie takie nie jest generowane z systemu RDO. Powyższa sprawa została zgłoszona do COI”. Ustosunkowując się do powyższego wyjaśnienia stwierdzić należy, że brak możliwości wygenerowania przedmiotowego zaświadczenia z RDO nie stanowi przesłanki, która stanowiłaby akceptowalne uzasadnienie braku wydania zaświadczenia w powyższym zakresie. Przedmiotowe zaświadczenie wydaje się z urzędu, z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w art. 32b ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, tj. w przypadku zgłoszenia dokonanego na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym. Wzór zaświadczenia potwierdzającego zgłoszenie cofnięcia zawieszenia certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego stanowi załącznik nr 5 do rozporządzenia w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego.

¹² Dotyczy dowodów osobistych nieodebranych powyżej 2 miesięcy od ich wydania, które przechowywane są w kopertach dowodowych zgromadzonych w niezamykanych na klucz szufladach szafy, do części której dostęp możliwy jest bezpośrednio ze strefy obsługi interesanta.

¹³ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1006).

pomieszczenie, w którym są przechowywane dokumenty publiczne¹⁴ „przeznaczone także do wydawania dokumentów publicznych posiada wydzieloną część, w której są przechowywane dokumenty publiczne, zabezpieczoną przed dostępem osób nieuprawnionych”, a „Dostęp do pomieszczenia (...) oraz do wydzielonej części pomieszczenia (...), a także do szafy metalowej zamykanej lub sejfów (...) jest rejestrowany”. Nadmienić także należy, że przechowywanie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi w niezamykanych na klucz szufladach dostępnych bezpośrednio ze strefy obsługi interesanta ocenia się jako potencjalnie zagrażające bezpieczeństwu zawartych w tej dokumentacji danych osobowych.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- a) na wszystkich poddanych kontroli wnioskach o wydanie dowodu osobistego oraz formularzach odbioru dowodu osobistego nie opatrzone podpisem pracownika dokonanych adnotacji urzędowych¹⁵, wbrew dyspozycji art. 72 § 1 k.p.a., zgodnie z którym z czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności;
- b) we wszystkich poddanych kontroli wnioskach o wydanie dowodu osobistego oraz w jednym formularzu odbioru dowodu osobistego, w nagłówku, nie zamieszczono oznaczenia organu. Działaniem powyższym naruszono wymóg określony w art. 31 ust. 2 pkt.1 oraz w załącznikach nr 2 i 3 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego;
- c) nie udokumentowano faktu doręczenia wnioskodawcy potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego w 15 sprawach. Powyższym naruszono zasadę doręczania pism za pokwitowaniem określoną w art. 39 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶. Należy zaznaczyć, że wygenerowanie potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego w Rejestrze Dowodów Osobistych nie jest równoznaczne z jego doręczeniem wnioskodawcy, natomiast organ realizujący ustawowy obowiązek określony w art. 29d ustawy o dowodach osobistych winien, w sposób nie budzący wątpliwości, udokumentować jego spełnienie;

¹⁴ Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o dokumentach publicznych – dowody osobiste są dokumentami publicznymi kategorii pierwszej, czyli dokumentami najistotniejszymi z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

¹⁵ Dotyczy ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu oraz osoby składającej wniosek w imieniu dziecka, pobrania odcisków palców, anulowania i zwrócenia dotychczas posiadanego dowodu.

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

- d) nie uszkodzono fizycznie 1 dowodu osobistego¹⁷ unieważnionego z powodu uszkodzenia¹⁸, pomimo wymogu w tym zakresie określonego w § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego, zgodnie z którym unieważniony dowód osobisty, przedkładany w organie gminy, „*pracownik organu gminy uszkodza fizycznie przez jego przecięcie lub przedziurkowanie w taki sposób, aby uszkodzeniu uległa fotografia wraz ze znakiem holograficznym*”;
- e) nie oznaczono 1 poddanej kontroli koperty dowodowej – numerem PESEL, pomimo wymogu w tym zakresie określonego w art. 62 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, zgodnie z którym „*Dokumentację związaną z dowodami osobistymi sporządzoną w formie papierowej przechowuje się zgrupowaną w kopertach dowodowych oznaczonych (...) numerem PESEL (...)*”;
- f) w nagłówkach wszystkich poddanych kontroli odpowiedzi na wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym, zamieszczono oznaczenie jednostki organizacyjnej „*Urząd Gminy w Wildze*”, zamiast oznaczenia organu udzielającego odpowiedzi na wniosek, tj. Wójta Gminy Wilga¹⁹. Należy wskazać, że zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępniają organy gmin;
- g) 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.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Dlatego też podstawa prawna udostępnienia dokumentacji przez organ, powinna być przywoływana w sporządzanych odpowiedziach na wnioski.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadań w przedmiocie wydawania, wymiany i unieważniania dowodów osobistych ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

¹⁷ Dowód w żaden sposób nie został uszkodzony fizycznie przez urzędnika.

¹⁸ Uszkodzenie dowodu, z powodu którego unieważniono dowód, polegało na odłamaniu jego rogu z fragmentem fotografii.

¹⁹ Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Wilga z dnia 15.03.2023 r.: "*Pieczątka nagłówkowa >>Urząd Gminy w Wildze<< została omyłkowo przystawiona*".

Przedstawiając powyższe ustalenia, zobowiązuje Panią Wójt do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Wydawania osobom, które osobiście dokonały zgłoszenia cofnięcia zawieszenia certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego – zaświadczeń potwierdzających datę i godzinę dokonania tego zgłoszenia, w postaci wskazanej przez osobę dokonującą zgłoszenia, zgodnie z wymogiem art. 32b ust. 2 ustawy o dowodach osobistych.
2. Zapewnienia warunków przechowywania dowodów osobistych zgodnych z wymogami określonymi w art. 43 ust. 3 i 5 ustawy o dokumentach publicznych.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- a) opatrywania adnotacji urzędowych dokonanych na wnioskach o wydanie dowodu osobistego oraz formularzach odbioru dowodu osobistego podpisem osób ich dokonujących;
- b) wskazywania oznaczenia organu gminy na wnioskach o wydanie dowodu osobistego, formularzach odbioru dowodu osobistego oraz w odpowiedziach na wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym;
- c) dokumentowania doręczenia wnioskodawcy potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego;
- d) fizycznego anulowania unieważnionych dowodów osobistych, zgodnie z wymogami określonymi w § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego;
- e) weryfikacji oznaczenia kopert dowodowych wszystkimi wymaganymi danymi określonymi w art. 62 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, a w szczególności numerem PESEL;
- f) wskazywania podstawy prawnej w pismach stanowiących odpowiedzi na wnioski o udostępnienie 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 zobowiązuje Panią Wójt 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/